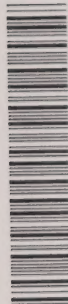


CA1
XC57
-1998
I52



3 1761 11971710 6



HOUSE OF COMMONS
CANADA

IMMIGRATION DETENTION AND REMOVAL

Report of the Standing Committee on Citizenship and Immigration

Stan Dromisky
Chair

June 1998

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: <http://www.parl.gc.ca>

Available from Public Works and Government Services Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

STANDING COMMITTEE ON CITIZENSHIP AND IMMIGRATION

CHAIR

Stan Dromisky

Thunder Bay — Atikokan (Ont.)

VICE-CHAIRS

Raymonde Folco

Laval-Ouest (Que.)

John Reynolds

West Vancouver — Sunshine Coast (B.C.)

MEMBERS

Jean Augustine

Etobicoke — Lakeshore (Ont.)

Sarmite Bulte

Parkdale — High Park (Ont.)

Norman Doyle

St. John's-East (Nfld.)

Jocelyne Girard-Bujold

Jonquière (Que.)

Louise Hardy

Yukon (Y.T.)

Sophia Leung

Vancouver Kingsway (B.C.)

Steve Mahoney

Mississauga-West (Ont.)

John N. McKay

Scarborough-East (Ont.)

Grant McNally

Dewdney — Alouette (B.C.)

Réal Ménard

Hochelaga — Maisonneuve (Que.)

Maria Minna

Beaches — East York (Ont.)

Deepak Obhrai

Calgary-East (Alta.)

Jacques Saada

Brossard — La Prairie (Que.)


CLERK OF THE COMMITTEE

Ellen Savage

RESEARCH STAFF

Parliamentary Research Branch, Library of Parliament

Margaret Young



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119717106>

RAT-0412

THE STANDING COMMITTEE ON CITIZENSHIP AND IMMIGRATION

has the honour to present its

FIRST REPORT

Pursuant to Standing Order 108(2), your Committee has considered recommendation 155 of the Report of the Legislative Review Advisory Group entitled *Not Just Numbers: A Canadian Framework for Future Immigration*, particularly issues relating to removal and detention. The Committee has agreed to report the following.

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION	1
HIGHLIGHTS OF CHAPTER 8 OF NOT JUST NUMBERS: COMPLIANCE:	
BUILDING CONFIDENCE IN THE SYSTEM	1
A. Assessment of the Problems by <i>Not Just Numbers</i>	1
B. Key Solutions Proposed in <i>Not Just Numbers</i>	2
THE CITIZENSHIP AND IMMIGRATION COMMITTEE'S APPROACH	3
DETENTION	4
A. Values	4
B. Criteria for Detention	4
C. Conditions in Immigration Detention Centres	8
D. Not Just Numbers and Detention	10
REMOVALS	12
A. The Nature of the Problem	12
B. Information Technology	13
C. Cooperation of Foreign Governments	13
D. Interdiction Abroad	14
E. Risk Review	15
F. Humanitarian and Compassionate Reviews	16
G. Removal of Long-term Residents of Canada	17
H. The Advisory Committee on Country Conditions	18
I. International Law	19
J. War Criminals	20
K. Marine Transportation	20
L. The Need for a Code of Ethics or Conduct	21
M. Oversight Body	21
SUMMARY OF RECOMMENDATIONS	23
APPENDIX A — List of Witnesses	27
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE	31
DISSENTING OPINION	33
MINUTES OF PROCEEDINGS	37

IMMIGRATION DETENTION AND REMOVAL

INTRODUCTION

On 25 November 1996, the Hon. Lucienne Robillard, Minister of Citizenship and Immigration, appointed the Legislative Review Advisory Group to conduct a comprehensive review of Canada's immigration legislation and policies. Three individuals were entrusted with this complex task. Mr. Robert Trempe, the Chair, was for many years an official with the Quebec government, most recently as Assistant Deputy Minister with the former Ministère des Affaires internationales et des Communautés culturelles. Ms. Susan Davis, a lawyer, had served as a member of the Refugee Status Advisory Committee, the body that advised the Minister on refugee claims prior to the institution of the Immigration and Refugee Board, and had also, among other things, been a Protection Officer with the United Nations High Commissioner for Refugees. Dr. Roslyn Kunin, was Executive Director with the Laurier Institution and President of her own economic consulting firm. From 1973 to 1993 she had worked as an economist with the former Employment and Immigration Canada.

In early January 1998, the Advisory Group released its report, entitled *Not Just Numbers: A Canadian Framework for Future Immigration*. Although it did make a number of recommendations in the enforcement area, the Report noted that enforcement under the Act was very much a public concern, and also a complicated area. The authors concluded that there needed to be a wider public debate on these issues, and recommended that they be referred to the House of Commons Standing Committee on Citizenship and Immigration. They wrote: "We envisage the calling of witnesses from both inside and outside the government, the collection of data, and the issuance of a special report."

This emerged as recommendation 155:

Given the high level of public concern and the need to restore public confidence in detention and removal from Canada, these issues should be referred to the House of Commons Standing Committee on Citizenship and Immigration for consideration.

By letter dated 23 January 1998 to the Chair of the Standing Committee, Mr. Stan Dromisky, the Minister of Citizenship and Immigration invited the Committee to undertake the task in recommendation 155, and the Committee agreed.

HIGHLIGHTS OF CHAPTER 8 OF *NOT JUST NUMBERS*:

COMPLIANCE: BUILDING CONFIDENCE IN THE SYSTEM

A. Assessment of the Problems by *Not Just Numbers*

Not Just Numbers was frank, and pessimistic, in its assessment of both the difficulties in the current immigration enforcement system and the ability of Citizenship and Immigration Canada to deal with them:

Some people coming into Canada have found that it may be in their interests not to comply because the system as presently designed will allow them to meet their own ultimate goals. Citizenship and Immigration Canada cannot control the large number of people coming into the country who are inadmissible or who become subject to removal during their stay here. The department lacks the resources, the means and perhaps the will to deal effectively with them. The entire enforcement system has become overwhelmed. Without an incentive to comply with removal orders or reporting conditions, people will continue to stay on and become lost in the system.¹

The general approach of *Not Just Numbers* to the above problems was to concentrate on creating the legislative tools and procedures to enable the detention and removal of those who challenge the system. The Report identified two major problems with the current system: the lack of an “enforcement continuum” and the lack of incentives to comply with the requirements of the Act. These problems were illustrated by:

- an inability to track clients effectively;
- delays at the removal stage;
- a process-based organizational structure; and
- the perception of arbitrary detention decisions.²

Taking each of those points in turn, *Not Just Numbers* noted that the inability to track clients meant that no verification could be made as to whether a client was obeying any terms and conditions that had been imposed on entry, stay or release. Consequently, the authors concluded that individuals had no incentive to comply with the conditions. At the removal stage, delays often resulted from a lack of travel documents, which could result from a refusal on the part of clients to cooperate — for which they suffered few repercussions — or non-cooperation from a foreign government.

A process-based organizational structure at Citizenship and Immigration Canada meant that the various activities necessary for removal were treated separately, resulting in a lack of coordination and control. For example, the authors remarked that work that could be done at the beginning of the process, such as signing an application for a passport, was left until later. Finally, *Not Just Numbers* was concerned about the perception that immigration detention was arbitrary. The Report remarked on the lack of guidelines for officers and the fact that the standards appeared to vary greatly from office to office. This perception of arbitrary detention was of great concern to the Committee’s witnesses, and we share their concerns.

B. Key Solutions Proposed in *Not Just Numbers*

Not Just Numbers proposed the introduction of a new status — called provisional status — to cover situations in which people have no other status. Obtaining and retaining this status would be

¹ *Not Just Numbers*, p. 102.

² *Ibid.*, p. 103.

conditional on the completion of, or compliance with, whatever immigration application, process or requirement was necessary under the *Immigration Act* or the Regulations. It would be available to people in specified situations who were not a public danger, who were likely to appear for immigration proceedings when required, who were cooperating with the authorities, and who were complying with specified mandatory and any discretionary conditions of the status.³ The authors envisaged an automated tracking system as essential to this proposal, perhaps accomplished through a biometrics identifier embedded in a client card.

People who did not comply with the conditions of their provisional status would be detained and, barring impediments, removed from Canada. Thus, it is fair to predict that under the proposed approach, in order to encourage compliance with the rules, detention could result in a number of situations in which it does not now. *Not Just Numbers* insisted that detention locations would have to provide facilities that would foster compliance, such as access to telephones, counsel, and so on.

Another key change in immigration enforcement proposed by the Report would be to consolidate the functions of senior immigration officers, who now make decisions on straightforward violations of the Act, including detention decisions, and adjudicators, who make decisions on more complicated matters, including reviewing the situation of those in detention. Status determination officers acting administratively would replace the adjudicators. The Report reasoned that, for the most part, adjudicators merely confirm the conclusions of the senior immigration officers who have written the reports, and that the system would be quick and efficient because multiple file transfers would be eliminated. Review would be available for important cases.

THE CITIZENSHIP AND IMMIGRATION COMMITTEE'S APPROACH

The Committee realizes that although *Not Just Numbers* made a significant number of other proposals relating to immigration enforcement, provisional status, detention in default of that status, and the role of adjudicators are central to its vision. Thus, we will focus on those recommendations first, and in some detail. Nevertheless, we will also deal with a number of the Report's other recommendations as well. Significantly, many of the witnesses who appeared before the Committee raised concerns that they felt were pressing, although not all of those issues had necessarily been raised in *Not Just Numbers*. The Committee will respond to those concerns as well.

As a preliminary matter, however, the Committee wishes to make some comments on the state of Citizenship and Immigration Canada's enforcement activities and the question of public confidence in the system. As noted previously, the deep pessimism in *Not Just Numbers* over both of those issues motivated this reference to the Committee.

While there is no doubt that there are problems in immigration enforcement, the Committee does not believe that they are as dire as *Not Just Numbers* suggests. For example, we note the significant improvement in removals from Canada in recent years. Removals in 1997 increased by

³ Mandatory conditions would be: to comply with the proposed tight deadlines relating to making a refugee claim; to cooperate with criminal and security checks; to keep Citizenship and Immigration Canada informed of current whereabouts; to undergo a medical forthwith upon arrival; to report as required; and to cooperate regarding travel documents.

36.5% over the previous year, which in turn was an increase of 21.7% over the year before that. There are currently some 8,000 active removal cases, not an extraordinary figure in view of the fact that over one million immigrants have come to the country in the last five years alone. That said, both Citizenship and Immigration Canada and this Committee do realize that there are problems in the enforcement area, and are dedicated to finding solutions. We hope that this Report will contribute to these efforts.

DETENTION

A. Values

Liberty is a fundamental value in Canadian society. We value our own freedom, and the freedom of others, and remove it only for valid reasons, imposed by law, and by means of processes that are, and are seen to be, fair. Generally speaking, before we detain individuals, we search for alternatives consistent with the goals we are trying to achieve. If detention is necessary, we try to minimize its length, if at all possible, and we insist on rules and regulations designed to ensure that detainees are treated in a humane manner with full respect for the individuals' rights and dignity.

These values do not change merely because detention occurs for immigration purposes and relates to non-Canadians. Detention in an immigration context has two purposes: to protect Canadians from individuals who may pose a danger to them, and to maintain the integrity of the *Immigration Act*. Detention contributes to the second goal by facilitating necessary immigration procedures and enforcement actions, including the removal of those lawfully entitled to be removed from Canada. Only if this happens, and happens in a timely fashion, can public confidence in the system be maintained.

A small percentage of people detained for immigration reasons will be refugee claimants,⁴ that is, people who are seeking Canada's protection and whose case will, in the normal course, be heard by the Immigration and Refugee Board. Until the Board makes its decision, it is not known whether or not any individual claimant will be found to be a Convention refugee. The United Nations High Commissioner for Refugees takes the position that the detention of refugee claimants is inherently undesirable, but if it is necessary, that body urges that countries recognize the severe impact that detention may have upon already vulnerable people, particularly single women, children, unaccompanied children, and people with special medical or psychological needs as a result of their previous experiences. Among the latter may be victims of torture, who could be re-traumatized by the experience of detention. The Committee accepts this view, and would be opposed to any proposals for legislative change that do not take it into account.

B. Criteria for Detention

In general, the Committee supports the current criteria for detention in the *Immigration Act*, although we believe that certain of those criteria should be implemented differently. It is self-evident

⁴ Of the 100 non-criminal detainees in April 1998, 15 had an outstanding refugee claim.

that people who could pose a danger to the public should be detained, as should those who are thought to be inadmissible to Canada on very serious grounds, such as terrorists, war criminals and security risks.

Apart from those grounds, the most common reason for detention is that the person is not likely to appear for an immigration proceeding or for removal from Canada. Before detention is ordered, however, alternatives to detention, with or without conditions, are considered if it is thought that such action will reduce to an acceptable level the risk of the person not appearing. Alternatives include cash bonds, conditional bonds, or a promise to appear. The Committee was informed about the success of the Toronto Bail Program, which permits people who cannot arrange bonds to be released on a promise to appear. The Program provides supervision for these people. Terms and conditions may also be utilized to minimize risk, such as reporting requirements, restrictions on movement, and so on.

Many of the Committee's non-governmental witnesses reported to us their impression that decisions to detain people on the ground that they presented a flight risk were often arbitrary and inconsistent. Moreover, it was their opinion that the criteria were applied in a different fashion in different parts of the country, and that the length of the period of detention also varied across the country.

The Committee is aware that there are two sides to most stories, and that without seeing a detainee's file, it is impossible to judge whether there are reasonable grounds for detention, or for its continuation. Nevertheless, it is troubling to the Committee that so many witnesses believe that there is faulty decision-making in this area.

We note that the Immigration and Refugee Board has recently distributed *Guidelines on Detention* to assist the decision-making of their adjudicators, the officials who review decisions to detain made by Citizenship and Immigration Canada's officers. The Committee hopes that these guidelines will significantly improve the consistency of detention and release decisions made by adjudicators.

The Committee has examined the existing instructions from Citizenship and Immigration Canada to immigration officers regarding detention. While they do cover a number of indicators regarding the likelihood of a person being available for immigration procedures, they are somewhat cursory, particularly in comparison with the Immigration and Refugee Board's guidelines. We believe that with more ample departmental guidelines the potential for better initial decision-making could be increased and greater consistency achieved across the country. We note that Roger Tassé, who examined enforcement issues for the Department in 1995, reported that front-line immigration officials expressed the need for criteria to help them make decisions regarding detention and release.⁵ It is also possible, as was suggested by one witness, that better guidelines, which promote clearer reasons for detention, could help dispel the feeling that some decisions are racist.

We are aware that Citizenship and Immigration Canada has been developing new guidelines for some time, and we urge that they be introduced as soon as possible. In addition to providing

⁵ Roger Tassé, *Removals: Processes and People in Transition*, February 1996.

expanded information on detention and release criteria, we would expect to see a fuller discussion of the importance of personal liberty, and an emphasis on the necessity to examine all other alternatives, before depriving someone of his or her freedom. A number of the principles and approaches in the new Immigration and Refugee Board's guidelines seem equally relevant for immigration officers' decisions to detain.

We would also expect an instruction to officers to assess the estimated length of detention, if possible. If it is known right from the beginning that detention will be lengthy, release should be considered pending the work required, rather than detaining the person the whole time.

Accompanying the introduction of guidelines, there should be a period of training designed to familiarize officers with the content, emphasize the importance of the detention decision, and foster consistency among the decision-makers.

Recommendations:

- 1. Citizenship and Immigration Canada should make the implementation of new guidelines on detention for immigration officers a high priority in order to foster consistency across the country.**
- 2. Detention should be imposed only if the guidelines have been carefully followed, and only as a last resort after the possibility of conditional release has been carefully considered and rejected.**
- 3. New guidelines on detention should be accompanied by expanded training for all individuals who will be applying them.**

The new Immigration and Refugee Board guidelines deal with the matter of long-term detention at some length. They state as a principle that detention must be for a reasonable length of time, given all the circumstances of the case. In particular, they note that for individuals detained pending their removal, "continued detention is justified only if the removal order can be executed **within a reasonable period of time**" (emphasis in original).

The Committee agrees with both the principle, and with its application. It is crucial to keep in mind that these people are detained so that the immigration process can continue. If the process cannot continue, or cannot be completed in the foreseeable future, through no fault attributable to the detainee, release should be seriously considered. Yet, because of our visits to the detention centres and the testimony of our witnesses, we have concluded that this principle is not always applied rigorously enough.

We are aware that some instances of long-term detention will be reasonable, particularly if the continued detention is attributable to the detainee's own actions. In other cases, however, we see no need to continue detention where removal is not imminent, for example, as a result of inaction on the part of immigration officials, the existence of a state of danger in the country to which the person will be removed, or non-cooperation on the part of a receiving government.

Whatever the cause, we believe there should be a more explicit timeframe within which detained individuals who are not a public danger should be released if removal is not imminent.

Whether that time should be 90 days, or some other period, we are unable to say, but it should be long enough to give immigration officials every opportunity to effect the removal, and short enough to provide them with a strong incentive to do so.

Recommendation:

- 4. People who are detained and who are not a danger to the public should be released after a specified period of detention if, through no fault of their own, their removal is not imminent. The Immigration and Refugee Board guidelines should be redrafted to reflect this policy, which should also be considered for inclusion in the revised *Immigration Act*.**

As we noted at the beginning of this discussion, there are two main grounds of detention, and to this point we have focused on detention as a means of ensuring that a person will be available for immigration hearings or for removal. This ground, and the ground of public danger, are by far the two most commonly used bases for immigration detention.

The Committee wishes to point out, however, a little-used provision of the *Immigration Act* that permits detention on the basis that the person's identity is not established. Detention under this provision requires a review by an adjudicator every seven days. We remark on this section because it is part of our mandate to address the question of the restoration of public confidence in the immigration enforcement process. We are aware that it strains public credulity when people who arrive in Canada without travel documents, sometimes without any documents at all, and occasionally denying any knowledge of what flight they were on, are allowed to enter Canada and remain at large pending the hearing of their refugee claim.

We are aware of the numerous legislative and administrative steps that Citizenship and Immigration Canada has taken in the past, and continues to take, with some success, to deal with this kind of problem. Nevertheless, it continues to bedevil Canada, as indeed it does other Western governments. Because the question of personal identity is of such fundamental importance, and in view of our mandate to deal with the restoration of public confidence in the enforcement process, the Committee is prepared to recommend the use of the power to detain until identity is established.

In making this recommendation, the Committee wishes to emphasize that we do not wish to see a significant increase in the level of detention in Canada. We believe that technology could be used to good effect to reveal information about people who arrive without documents. This would, in turn, minimize the need for detention related to questions of identity.

The Committee recommends that Citizenship and Immigration Canada should press for scanning technology to be used at airports abroad to scan the travel documents of all individuals on flights coming to Canada that have presented control problems. Scanning travel documents abroad and transmitting the data to Canada would accomplish several things. It would establish beyond doubt what airline the person arrived on and the point of embarkation. People would no longer be able to camouflage this information. Further, the scanned document would establish the identity that the person used to board the airplane. The end result would be that establishing identity in Canada would be greatly facilitated, thus decreasing the amount of detention for that purpose that would be necessary.

Recommendations:

- 5. Citizenship and Immigration Canada should detain in cases where the identity of a person is not established.**
- 6. Citizenship and Immigration Canada should investigate the feasibility of instituting, in cooperation with airline carriers, a system to scan the travel documents of people coming to Canada on flights that have presented control problems.**

C. Conditions in Immigration Detention Centres

Although *Not Just Numbers* referred only briefly to conditions in detention centres, the Committee's witnesses alerted us to what they perceived to be a number of problems in these institutions. Committee Members then followed up, both individually and as a Committee, with visits either to the immigration detention centre in Mississauga, to the centre in Laval, or to both. A number of things struck the Members about the centres. For those who visited both, the characterization was that they were like night and day. Suffering in the comparison was the Mississauga facility (the Celebrity Inn) which, among other failings, lacked sufficient indoor common space and had a dreary, small outdoor area. Nor were there adequate facilities where children could play. While not overtly dirty, the Mississauga facility did not seem particularly clean, and the air quality was less than desirable.

The Committee has concluded that there is a need for uniform conditions in immigration detention centres, and that these should be modelled on the Laval facility. It is important that immigration detention facilities should be as comparable as possible; if that is not possible, given the physical plant and layout at Mississauga, then Citizenship and Immigration Canada should consider finding a new facility.

The Committee is aware of the valuable work that non-governmental organizations perform in the detention centres. We realize that there already exist partnerships between Citizenship and Immigration Canada and a number of these groups, and we believe that these should be strengthened and ways sought to enable the organizations to expand their work. Of course, this also applies to the many other ways in which non-governmental organizations serve immigration and refugees, but it seems particularly essential in the detention centres.

Recommendations:

- 7. Conditions in immigration detention facilities should be uniform. If it is impossible to upgrade the Mississauga detention facility, a new facility should be sought.**
- 8. Citizenship and Immigration Canada should build on its existing partnerships with non-governmental organizations in seeking ways to enable those organizations to expand their work in immigration detention centres.**

Although children are not detained in immigration detention centres in their own right, they are allowed to stay with their detained parents if the family wishes to stay together. Detention for anyone is difficult, but for children it is particularly trying. Not only does it deprive them of many of their normal activities, more importantly, it interrupts their education. For this reason, the Committee believes that special provision should be made for children who have lived in a detention centre for longer than seven days. Children in this situation should be provided with some formal education and language training, with the expenses paid by the federal government.

Recommendation:

- 9. Young people who have lived for longer than seven days in an immigration detention centre should have access to educational and language training programs paid for by the federal government.**

In talking to the detainees, some Members found that in some cases they were experiencing a high degree of isolation because they did not seem to be aware of their legal situation or their rights. We know that Citizenship and Immigration Canada provides all detainees with pamphlets in a variety of languages that explain their rights and the rules of the institution. However, detainees are in an unfamiliar situation and must often deal with language barriers, including the possibility of illiteracy in their own language. Clearly, one written communication will often be insufficient. We therefore recommend that verbal follow-up in their own language be undertaken with detainees who seem to require it so that their position and rights are made as clear to them as possible. Non-governmental organizations could have an important role to play in this regard.

Recommendation:

- 10. The brief written material given to all new detainees at immigration detention centres should be followed up with verbal communication in their own language to ensure that they understand their legal situation and the rules of the institution. Non-governmental organizations should be encouraged to assist in this process.**

The Committee noted above that the United Nations High Commissioner for Refugees takes a strong position on the desirability of avoiding the detention of refugee claimants and on the conditions under which claimants should be detained if detention is found to be justified. The Committee has carefully examined their policies on detention, and believes that the values we have supported, and the recommendations we have made in this Report, together with current detention practices that we have not discussed because there was no need, are fully consistent with the positions taken by the High Commissioner.

One position that the Committee has not addressed to this point, however, is the United Nations High Commissioner's view that claimants should not be accommodated with persons whose reason for detention relates to criminality, unless no other reasonable option exists. The Committee fully endorses this view; indeed, we would go further and state that there should never be an occasion where claimants are accommodated with criminals. We realize that in the immigration detention centres discussed here — Mississauga and Laval — this does not happen. In other centres, however,

where immigration detention is carried out in a provincial jail, it is a distinct possibility. The Committee, therefore, urges the government to ensure that refugee claimants about whom there is no suggestion of criminality not be detained with criminals.

Recommendation:

11. The government should ensure that refugee claimants about whom there is no suggestion of criminality are not detained with criminals.

A number of the Committee's witnesses raised the issue of the handcuffing of detainees in immigration detention centres. We were told that this had happened even in front of one person's children. The Committee understands that it is government policy to handcuff detainees when they are being transported elsewhere for hearings or detention reviews, and we accept that this would seem to be necessary in the interests of safety. There are exceptions to this rule for minors, pregnant women, the elderly, or for medical reasons.

Nevertheless, we find the practice troubling. These individuals are not criminals, and efforts should be made to change practices that tend to stigmatize them as such. Instead of the necessity of detainees being moved for their hearings, a costly and resource-intensive activity, the Committee suggests that immigration officials and adjudicators come to the detention centres and conduct the proceedings there. Although the centres may not currently contain adequate rooms for this purpose, this should not be an insurmountable problem. If, as we have discussed earlier, the Mississauga facility will need to be replaced, appropriate hearing rooms could be included in the specifications for the new building.

Recommendation:

12. Detention reviews and other immigration hearings should be conducted at immigration detention facilities, thus avoiding the need to transport handcuffed detainees to other locations for those proceedings.

D. Not Just Numbers and Detention

It should be clear from the foregoing that the Committee is unable to agree with the key proposals in *Not Just Numbers* that deal with provisional status and detention. We need not deal in any length with provisional status, because, in our view, it is an unnecessary concept if the *consequence* of violating the status — mandatory detention — is itself rejected.

We oppose the approach to detention taken in *Not Just Numbers* for a number of reasons. We believe, and the authors of the Report in their testimony did not deny, that their approach would almost surely lead to a significant increase in detention. If that result were inevitable because of immigration problems so serious that drastic measures were justified, then the Committee could reluctantly accept it. Yet, while there are no doubt problems in the immigration system, we have received no evidence that they are so serious as to warrant that kind of response, or, indeed, that such an approach would solve the problems in any event.

Although *Not Just Numbers* was concerned about arbitrary decision-making regarding detention, as is the Committee, we are unconvinced that the proposed system would remove it to any great degree. Moreover, it could exacerbate it. Under that system, although detention would be mandatory upon the loss of provisional status consequent upon the violation of administrative and other rules, it would always be open for individuals to explain that they had good cause for violating a condition of their status. Thus, officers would have to weigh a greater number of factors than currently, and the ambit of discretionary decision-making would increase significantly.

Moreover, we are unconvinced that mandatory detention should be used as an incentive for compliance with immigration rules, or even that it would be successful. Detention for purposes of compliance would be a significant extension of current detention principles, principles that we accept and see no wish to extend, absent an emergency. We return to the values that we discussed earlier in this Report, key among which is liberty. We have no desire to deprive people of their liberty merely on the basis that they have violated administrative rules, such as reporting requirements.

This is not to say that we should give up on requiring people to comply with necessary rules and procedures. We note that there are sanctions now for people who do not comply. For example, if refugee claimants do not file the correct documents on time, they risk having their claim declared abandoned. If people do not comply with a departure order within 30 days, it automatically becomes a deportation order and legal re-entry into the country is virtually foreclosed. For serious violations such as not appearing for an examination, inquiry or removal, the Act already provides that an arrest warrant will be issued.

The main reason the Committee rejects the approach to detention in *Not Just Numbers*, however, is that we have concluded that we do not have a serious detention problem. Instead, we have a removal problem, and that will be addressed in the next section of this Report. We fear that if *Not Just Numbers*' proposals regarding provisional status and detention were accepted, we could be creating more problems than we have now.

Recommendation:

13. Citizenship and Immigration Canada should not accept the proposals of *Not Just Numbers* that include the establishment of provisional status and mandatory detention consequent on loss of that status.

As part of the structural changes to the immigration system in *Not Just Numbers*, it was proposed to eliminate adjudicators, who are employees of the Immigration and Refugee Board, and provide that detention reviews would be performed by status determination officers, who would be employees of Citizenship and Immigration Canada.

The Committee cannot agree with this proposal. We feel that the current mechanisms for reviewing detention decisions are adequate and appropriate. In particular, we support the fact that the review function is performed by individuals who are independent from Citizenship and Immigration Canada, and are seen to be so. As our witnesses pointed out, that independence evolved slowly, in stages over the years, and should not now be jettisoned. The Committee feels strongly that the theoretical and practical independence of the detention review function should be retained.

Recommendation:

- 14. The detention review function should continue to be performed by individuals who are institutionally independent from Citizenship and Immigration Canada.**

REMOVALS

A. The Nature of the Problem

As we noted above, the Committee has concluded that our main problems in the enforcement area relate to removals, not to detention. Moreover, we have no desire to support recommendations that would make detention an issue where it is not now.

In saying that we have a removal problem, what exactly do we mean? Fundamentally, we mean that Canada has a difficult time removing in a timely manner people with no legal right to be here. This, in turn, has affected the Canadian public's confidence in immigration enforcement activities. The challenge is to identify and analyze the various factors that contribute to those difficulties, and assist in their solution.

Citizenship and Immigration Canada outlined for the Committee its view of the major impediments to removals:

1. People who arrive without travel documents present complications for removal. These can result either from the non-cooperation of the individuals themselves in obtaining the required documents, or of the country to which they are to be returned.
2. The activities required for removal are resource-intensive at a time that resources are limited and stretched.
3. Dated technology makes it difficult to track people through the enforcement process, and cannot generate needed data.
4. There are a number of legal means to delay removal.
5. When removals are delayed, individuals set down roots in Canada. For non-criminals, removal at that stage is often seen as inhumane.

To those difficulties in removing people we may add certain other reasons, such as the suspension of removals to countries that present a danger, occasional requests by international tribunals to defer a removal until they have examined the case, and the disappearance of individuals desperate to avoid removal.

The foregoing present difficult issues, and the Committee does not pretend to have all the answers. Indeed, if the remedies were obvious, they would have been implemented long ago. However, we will try to address most of the issues we have identified, and also respond to some others concerning removals that were raised by our witnesses.

B. Information Technology

It was clear right from the start of our study that the Citizenship and Immigration Canada suffers from a serious lack of data relating to enforcement that impedes attempts to gauge the extent of the problems and respond to requests from parliamentarians and others. These deficiencies were also stressed by the Auditor General in his report of December 1997.

Citizenship and Immigration Canada cannot accurately track a client at all points in the system, including at many of the stages that impede removal. Thus, a complete profile of where all the removal cases are in the system cannot be generated at the present time. Moreover, it is impossible even to provide a complete inventory of all removal cases or the number of outstanding removal orders. "Guesstimates" make resource planning difficult and do not allow for the generation of management data that might help pinpoint problems in removals more accurately.

The Committee has been informed that after a false start at systems modernization, which had to be abandoned for lack of funds, the Department is now developing a National Case Management System that will be able to track enforcement cases at a reasonable cost. The system will be introduced in the major centres over the course of the first half of 1999; meanwhile, Toronto has been provided with a new local system.

The Committee cannot emphasize too strongly the importance of these information technology initiatives. Not only can Citizenship and Immigration Canada not perform its functions adequately without proper information tracking, oversight bodies such as the Auditor General and this Committee cannot be provided with the tools to analyze fully the problem areas. As noted, management at Citizenship and Immigration Canada also does not have sufficient tools to manage the program the way it should be managed. With respect to removals and case management, therefore, the Committee urges the government to make the development of information technology tools its highest priority.

Recommendation:

- 15. With respect to removals and case management, Citizenship and Immigration Canada should make the development of modern information technology tools capable of supporting the enforcement function its highest priority.**

C. Cooperation of Foreign Governments

Where an individual has arrived in Canada having destroyed or otherwise disposed of his or her travel and other identity documents, removal can be difficult. Receiving countries must be satisfied that the person to be returned is their national, but some countries erect roadblocks to legitimate removals because they do not want the person back. This is the case even despite bilateral agreements with some of them.

The Committee is not convinced that Canada is doing all it can to persuade such countries that they have an obligation to take their nationals back. We are aware that Roger Tassé, relating the

concerns of enforcement employees in his Report, noted that they felt more could be done to press foreign governments to cooperate more fully in issuing travel documents and accepting the return of their nationals.

We fully agree with recommendation 144 in *Not Just Numbers* — “The Minister of Citizenship and Immigration and the Ministers of Foreign Affairs and International Trade should jointly establish new priorities to encourage cooperation from other countries in issuing travel documents and accepting the return of their nationals” — but we would go further.

The Committee believes that we should avoid the fallacy of seeing this problem as one to be handled only by the enforcement officials of Citizenship and Immigration Canada. Linkages could be made between the actions of certain countries in refusing to accept back their nationals, and certain benefits they receive. For example, some countries send significant numbers of seasonal workers to Canada; other countries send large numbers of their students to be educated here. Where a state has an interest in those kinds of movements, pressure could be exerted regarding greater cooperation in accepting their nationals removed from Canada.

More broadly, the government could make a link between foreign aid, which assists the receiving country, and cooperation with immigration removals, which assists Canada. Problems with certain countries are not new; if they have not responded adequately to normal overtures to date, the Committee has concluded that it is time to apply additional pressures. As well as making the above linkages, it would be useful to require the Minister to table each year a report to Parliament that would name the countries that are unwilling to supply documents and cooperate in receiving their nationals, including a list of the number of individuals involved.

Recommendations:

- 16. In order to apply pressure to those countries that do not cooperate in taking back their nationals, the government should apply more pressure by making linkages between cooperation in that area and such matters as the issuance of visas, worker programs, and foreign aid.**
- 17. The Minister of Citizenship and Immigration should table each year a report to Parliament naming the countries that are unwilling to cooperate in the removal from Canada of their nationals, including a list of the number of individuals involved.**

D. Interdiction Abroad

Trite as it may seem, one of the reasons Canada has such a problem with removing people is that there is a significant number to remove. One obvious response, and one that the government has been pursuing, is to instigate measures to try to prevent people who will be inadmissible to Canada from arriving here in the first place. These measures include transportation carrier sanctions, visitor visa requirements, and training of overseas airline agents in recognizing valid Canadian documents.

The Committee supports those initiatives as the most cost-effective, efficient manner of reducing the need for costly, lengthy removal processes once inadmissible people arrive. We believe

that when additional resources become available to Citizenship and Immigration Canada, they should be applied to the expansion of our overseas interdiction activities.

In making that recommendation, we are aware of the dilemma faced by genuine refugees who may be trying to find protection in Canada, but who may be prevented from coming here as part of these measures. We note, however, that they may still seek out our embassies and consulates abroad, and present their case for refugee protection.

It has become clear in recent years that one of the reasons our enforcement problems have escalated is the existence of professional smuggling rings. These highly organized and lucrative rings prey on the desire of individuals for a better life in the West, and Canada is as much a target as is Western Europe and the United States. Solutions to these problems are no doubt complex, and require cooperation and intelligence-sharing among the target nations, activities we know our government is engaged in. Nevertheless, the Committee urges even more efforts, including exploring the possibility of urging countries to create a criminal offence of organizing, or conspiring to organize, the illegal entry of individuals into *another* country. Thus, a travel agent who organized the entry of a group of inadmissible people — by means, for example, of fraud or forged passports — could be prosecuted, with Canada's help, in any country where the organization took place.

Recommendations:

- 18. Recognizing that the interdiction abroad of people who are inadmissible to Canada is the most efficient manner of reducing the need for costly, lengthy removal processes, Citizenship and Immigration Canada should apply additional resources available to expand our overseas interdiction programs.**
- 19. The Canadian government should urge other countries to create a criminal offence of organizing, or conspiring to organize, the illegal entry of individuals into *another* country.**
- 20. The Canadian government should work in concert with other countries that also must deal with the consequences of illegal immigration in order to apply international pressure on the primary countries in which illegal immigration originates.**

E. Risk Review

Most refugee claimants rejected by the Immigration and Refugee Board have an opportunity to apply for what is called a risk review (the Post-Determination Refugee Claimants in Canada Class). In part, the purpose of the review is to ensure that Canada complies with obligations other than the Refugee Convention, such as the Convention Against Torture.

The review is conducted by Departmental officials, and assesses whether, if removed to his or her country of origin, the person would be subjected to an objectively identifiable risk in every part of the country; the risk is required to be unique to that individual. The threat must consist in a risk to the

person's life, or the possibility of extreme sanctions or inhumane treatment. The success rate under these criteria is very low and the process is time-consuming.

In his December 1997 Report, the Auditor General criticized the existing risk review criteria and procedures. He noted that the criteria used are very similar to those applied in determining refugee status, and that the personal and country information used by the officers making the decision is similar or identical to that used by the Immigration and Refugee Board (with the addition of the applicant's submissions).

Not Just Numbers recognized the importance of a pre-removal risk review, and recommended that it be available to anyone being removed from the country (recommendation 152). *Not Just Numbers* set stringent conditions: the application would need to be made within 48 hours of notification of the date, time and destination of the removal. The removal order would be stayed until an answer was received, hopefully within one week.

None of the Committee's witnesses agreed that the timing of recommendation 152 was feasible. One agency that assists individuals with their risk reviews testified that 48 hours was not nearly enough time to gather the information for a reasoned application. The Committee agrees with that assessment. Moreover, once the removal plan is in place, and presumably tickets have been purchased, it would seem to make no sense, and could be costly, to halt the procedures for what might be a lengthy period.

The Committee notes again the criticisms of the Auditor General, particularly those relating to the overlap in criteria and information. We suggest that the jurisdiction of the Immigration and Refugee Board be broadened to include a risk review that would be conducted at virtually the same time as the determination relating to refugee status. If the latter were rejected, the Board would have most of the documentation at hand with which to assess other risks to the individual, and the savings in time could be considerable. For individuals accepted at that point by the Board, the psychological stress of not knowing their fate would be over much sooner, and they could begin their integration into Canadian life. It might still be necessary to conduct a risk review prior to actual removal for other individuals, for example, if country conditions changed, or new evidence became available, but those reviews could also be handled by the Board.

Recommendation:

- 21. Jurisdiction to assess the risk to an individual of removal should be transferred to the Immigration and Refugee Board.**

F. Humanitarian and Compassionate Reviews

The general ground for making an application to remain in the country on humanitarian and compassionate grounds is that being required to apply for permanent residence from outside the country would entail severe hardship. Although not strictly relevant to the enforcement function, these reviews can delay removal in certain cases. Although nothing in law precludes the carrying out of a removal order merely because a person has made an application to an immigration officer for a review of his or her case on humanitarian and compassionate grounds, officers are sometimes reluctant to proceed, particularly if the case is a high-profile one.

It is clear from the Auditor General's Report that there are numerous flaws in this process. He noted: the lack of monitoring of decisions; the lack of documentation of decisions, so the reasons for accepting or rejecting a case are not apparent; the lack of supervision of the officers making the decisions and their limited training; and the lack of overall statistics on the number of applications, including repeat applications.

In its response to the Auditor General, the Department agreed with the above criticisms and noted the steps it was taking to improve the situation, some of which we note, however, have been in progress for several years. The Committee agrees that much needs to be done in this regard, but considers that applications to remain in Canada on humanitarian and compassionate grounds could also be consolidated at the Immigration and Refugee Board, since many of the applicants are rejected refugee claimants.

Further, in view of our testimony that the process can take six to eight months or more, we think that it would be appropriate to establish a performance standard for responding to such applications. Ninety days should be the maximum delay in an ordinary case, and in cases of urgency, such as imminent removal, we would expect a much faster answer. With regard to the criteria for humanitarian and compassionate consideration, we believe that the interests of children should be given more emphasis.

Recommendations:

- 22. Citizenship and Immigration Canada should swiftly respond to the criticisms of the humanitarian and compassionate process made by the Auditor General.**
- 23. Citizenship and Immigration Canada should consider consolidating humanitarian and compassionate reviews, along with risk reviews, at the Immigration and Refugee Board.**
- 24. Performance standards should be established for responding to such humanitarian and compassionate applications. Ninety days should be the maximum period, with shorter periods the norm in urgent cases.**
- 25. The criteria for humanitarian and compassionate consideration should be broadened to give more emphasis to the interests of children.**

G. Removal of Long-term Residents of Canada

The Committee wishes to address a matter that has been frequently controversial in recent years — the appropriateness of removing individuals who have been in Canada for a long period, often since the time they were very young. These people were raised here and have been shaped by their experiences in Canada. It is likely that all their ties are here. The Committee feels strongly therefore, that we should take responsibility for them.

We are aware that the *Immigration Act* makes no distinction between permanent residents who arrived 6 months ago, and those who arrived 20 years ago, or as children. That may be a factor to be

considered in humanitarian and compassionate applications to the Department, and by the Appeal Division of the Immigration and Refugee Board. Nevertheless, there remains no legal protection. We note, however, that these kinds of distinctions have been made in the past in Canadian laws, and may be found in the laws of some other countries.

For example, France has comprehensive rules. Among other categories, that country protects from deportation individuals under 18, individuals who have resided legally in the country since before they were 10 years old, and, in certain circumstances, those married to French citizens, or the parents of a French child.

Although the Committee does not recommend a dramatic change to Canada's law, we believe it is time to cautiously re-examine our current position, at least in relation to people who arrived as children. It is very understandable that some countries are reluctant to accept back from Canada individuals who have absolutely no ties with their country, and, where the native language is not either English or French, do not speak that language.

It seems particularly appropriate to rethink the position of children, since their lack of Canadian citizenship is most likely due to the oversight of their parents, and in most cases, is not of their own doing. Indeed, many of these individuals have apparently thought that they *were* Canadian citizens, having lived here all their lives.

What is the connection between this topic and removals? First, by reducing the pool of people eligible for removal, we would preserve our scarce enforcement resources for those others to whom Canada owes little or no consideration. Second, as noted above, some countries resist accepting people back, and place roadblocks in the way. These countries might be more willing to receive back other nationals if we did not also try to remove individuals in this category. Third, even if countries do accept such people back, they are often displeased about it, and bilateral relations may suffer. If Canada were on the receiving end, we would no doubt feel the same way.

Recommendation:

- 26. Citizenship and Immigration Canada should give serious consideration to including in the proposed revisions to the *Immigration Act* protection in law from deportation to permanent residents who have been in the country for a long period of time, particularly if they came to Canada as children.**

H. The Advisory Committee on Country Conditions

Although the Committee earlier supported the goal of removing people in a timely fashion, there must be certain exceptions to that rule. One of these is where deportation to a given country is not safe, not because of the situation an *individual* might face (as in the criteria for the risk review), but because of general conditions in the country that present a serious likelihood of jeopardy to the lives or safety of virtually everyone there.

The Minister has established a committee, the Advisory Committee on Country Conditions, to advise her on which countries fall into this category and would justify a temporary suspension of

removals. It should be noted that even when a country has been judged to be generally unsafe, Canada still removes individuals there for compelling reasons, such as a serious public danger posed by a criminal.

The Advisory Committee on Country Conditions is made up of representatives from a number of different branches of Citizenship and Immigration Canada, and also searches out and receives information from non-governmental organizations, Canadian diplomats, the Immigration and Refugee Board, the United Nations High Commissioner for Refugees and other appropriate sources.

One of this Committee's witnesses, a non-governmental organization with expertise in situations in foreign countries, raised a question regarding the criteria established to guide the Advisory Committee in reaching its decisions. In its view, the criteria were inadequate for the task at hand. We have reviewed those criteria, but without direct experience we are unable to evaluate whether or not they are sufficient. Nevertheless, it is of concern to us that a knowledgeable non-governmental body feels that the criteria should be reviewed. The Committee recommends, therefore, that the government consult with experienced non-governmental organizations to gain their views as to the adequacy of the existing criteria for the Advisory Committee on Country Conditions.

Recommendation:

- 27. Citizenship and Immigration Canada should consult with experienced non-governmental organizations on the adequacy of the existing criteria that guide the Advisory Committee on Country Conditions.**

I. International Law

Several of the Committee's witnesses were representatives of an organization very expert in both international human rights law and Canadian immigration law. It was their view that the human rights expressed in international treaties were not always accorded the full respect owing to them in the course of the application of the *Immigration Act*. The Committee supports the view of this group that international human rights are very important. We also support one of their recommendations: We agree that Canada should exercise great caution in deporting people in the face of a formal request not to do so from an international body charged with applying one of these treaties.

We are unwilling to recommend that deportation should *never* occur in these cases, because there could be extreme situations that would shock Canadians should the government not remove an individual. In general, however, we recommend that Citizenship and Immigration Canada show great deference to such a request, and remove a person only for the most compelling reasons.

As we noted above, the Committee agrees that international human rights are very important. For that reason, we urge that when the government is drafting new immigration legislation, it do so with a view to aligning it to the greatest extent possible with international human rights law.

Recommendations:

- 28. Citizenship and Immigration Canada should exercise great caution in deporting an individual in the face of a formal request not to do so from an**

international body charged with applying an international human rights treaty. Deportation should occur in these situations only for the most compelling reasons.

- 29. When Citizenship and Immigration Canada drafts new immigration legislation, it should do so with a view to aligning the new law to the greatest extent possible with international human rights law, in particular the United Nations Declaration on the Rights of the Child, which Canada signed in 1991.**

J. War Criminals

Not Just Numbers made a recommendation to streamline the processing of people who had committed war crimes or crimes against humanity so that they could be removed much more expeditiously than occurs at present. The Committee heard a relatively small amount of testimony on the matter of war criminals, and agrees with one of our witnesses that these issues are very complex. We have concluded that the matter deserves further study and more serious consideration before the Committee can make recommendations. Thus, although this matter is of the utmost concern to Canadians generally, we will defer our recommendations until a later date, or until the proposed immigration legislation comes to us for intensive study.

K. Marine Transportation

The Shipping Federation of Canada was the only representative of the transportation industry to appear before the Committee. They pointed out some anomalies in the treatment of marine transportation companies in the *Immigration Act* in comparison with other kinds of transportation companies. They informed the Committee that when they act as agents for shipping lines that do not have an office in Canada, they are held responsible for violations of the Act in relation to the ships. Violations include such matters as the presence of stowaways or deserters. The Canadian agents have no ability to prevent the infractions, yet they are held financially responsible for them.

The Federation made a number of recommendations that, in its view, would aid in the enforcement of the *Immigration Act*. These include having a separate section in the Act relating just to marine transportation, enacting a power to detain vessels for longer than the current 48 hours, and adding definitions for certain key terms to clarify the provisions that apply to them.

The Committee agrees that marine transportation in the context of the enforcement of the *Immigration Act* would seem to require a closer look and likely special rules. We also support in general the recommendations noted above, and urge that the government review the sections of the Act applicable to marine transportation with a view to devising rules that are clear, fair to the industry, and that further the efficient enforcement of the *Immigration Act*.

Recommendation:

- 30. Citizenship and Immigration Canada should examine the sections of the Act applicable to marine transportation with a view to devising rules that are clear,**

fair to the industry, and that further the efficient enforcement of the *Immigration Act*.

L. The Need for a Code of Ethics or Conduct

Some of the Committee's witnesses expressed dissatisfaction with the attitude of enforcement officers, noting that this was more common in the larger centres. We are aware that in his Report several years ago, Mr. Tassé recommended that a code of ethics for removal officers should be developed, a recommendation that was echoed by a number of our witnesses during the course of this study. Citizenship and Immigration Canada has developed and distributed a general Code of Conduct to all of its staff, and has been conducting seminars to familiarize employees with it. While some work on values and ethics is being done currently within the Department in relation to enforcement functions, there does not seem to be an intention to develop a Code of Ethics or Conduct specifically related to that area.

Some of the specific concerns raised by our witnesses relating to removals could well be placed in such a code. For example, one potentially dangerous situation was pointed out to us in connection with the removal of individuals who *would have been* determined to be refugees by the Immigration and Refugee Board were it not for the finding that they had an internal flight alternative, that is, there was a place in their country of origin where they could find safety. It appears that from time to time officials involved in the actual removal of such an individual do not take heed of that finding by the Board, and see their task as removing the person to anywhere in the country. The Committee believes that if it is not possible to remove an individual to the part of the country where the Immigration and Refugee Board has determined the person to be safe, the removal should not proceed at that time.

Similarly, one witness stated that the removal of rejected refugee claimants back to their country of origin is sometimes communicated to the authorities in that country, a situation that could put the individuals in jeopardy. Absent questions of criminality, we see no reason for this practice.

The Committee appreciates that one organization cannot have a different ethical code for each of its many activities. It would seem, however, that the work performed by enforcement officers could well justify the development of a separate code, or at a minimum, a separate section within the general Code of Conduct applicable to the Department as a whole. It seems to us, in view of the fact that Mr. Tassé recommended such action over two years ago, that this is overdue.

Recommendation:

- 31. Citizenship and Immigration Canada should develop a Code of Ethics or Conduct specifically relevant to the enforcement function, to be included as part of the general Code of Conduct or as a separate document.**

M. Oversight Body

Even with the most exemplary code of conduct, however, mistakes are still made in any organization. It is particularly important in dealing with governmental bodies that there be adequate

mechanisms to ensure that complaints that remain unresolved after going through the appropriate internal channels can, nevertheless, still be addressed.

A number of the Committee's witnesses proposed that just such a body was needed to oversee the enforcement process generally. We are not referring to matters that are required by law to be done, and subject to judicial oversight. Instead, we refer to matters of a more systemic nature and, in particular, matters that appear to violate the Code of Conduct recommended above, or to be otherwise unfair. We note that Mr. Tassé made a recommendation to a similar effect in his Report. We agree that an independent oversight body with a clear mandate would be a valuable addition to our immigration enforcement system.

Recommendation:

- 32. Citizenship and Immigration Canada should establish an independent oversight body with a clear mandate to deal with complaints regarding the immigration enforcement system. The body would receive complaints about treatment or violations of the Code of Conduct that remained unresolved after the appropriate internal channels had been exhausted.**

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

DETENTION

Guidelines on Detention

1. Citizenship and Immigration Canada should make the implementation of new guidelines on detention for immigration officers a high priority in order to foster consistency across the country.
2. Detention should be imposed only if the guidelines have been carefully followed, and only as a last resort after the possibility of conditional release has been carefully considered and rejected.
3. New guidelines on detention should be accompanied by expanded training for all individuals who will be applying them.

Long-Term Detention

4. People who are detained and who are not a danger to the public should be released after a specified period of detention if, through no fault of their own, their removal is not imminent. The Immigration and Refugee Board guidelines should be redrafted to reflect this policy, which should also be considered for inclusion in the revised *Immigration Act*.

Detention to Ascertain Identity

5. Citizenship and Immigration Canada should detain in cases where the identity of a person is not established.
6. Citizenship and Immigration Canada should investigate the feasibility of instituting, in cooperation with airline carriers, a system to scan the travel documents of people coming to Canada on flights that have presented control problems.

Conditions in Detention Centres

7. Conditions in immigration detention facilities should be uniform. If it is impossible to upgrade the Mississauga detention facility, a new facility should be sought.
8. Citizenship and Immigration Canada should build on its existing partnerships with non-governmental organizations in seeking ways to enable those organizations to expand their work in immigration detention centres.
9. Young people who have lived for longer than seven days in an immigration detention centre should have access to educational and language training programs paid for by the federal government.

10. The brief written material given to all new detainees at immigration detention centres should be followed up with verbal communication in their own language to ensure that they understand their legal situation and the rules of the institution. Non-governmental organizations should be encouraged to assist in this process.
11. The government should ensure that refugee claimants about whom there is no suggestion of criminality are not detained with criminals.
12. Detention reviews and other immigration hearings should be conducted at immigration detention facilities, thus avoiding the need to transport handcuffed detainees to other locations for those proceedings.

Provisional Status

13. Citizenship and Immigration Canada should not accept the proposals of *Not Just Numbers* that include the establishment of provisional status and mandatory detention consequent on loss of that status.

Detention Review

14. The detention review function should continue to be performed by individuals who are institutionally independent from Citizenship and Immigration Canada.

REMOVALS

Information Technology

15. With respect to removals and case management, Citizenship and Immigration Canada should make the development of modern information technology tools capable of supporting the enforcement function its highest priority.

Cooperation of Foreign Governments

16. In order to apply pressure to those countries that do not cooperate in taking back their nationals, the government should apply more pressure by making linkages between cooperation in that area and such matters as the issuance of visas, worker programs, and foreign aid.
17. The Minister of Citizenship and Immigration should table each year a report to Parliament naming the countries that are unwilling to cooperate in the removal from Canada of their nationals, including a list of the number of individuals involved.

Interdiction Abroad

18. Recognizing that the interdiction abroad of people who are inadmissible to Canada is the most efficient manner of reducing the need for costly, lengthy removal processes, Citizenship and

Immigration Canada should apply additional resources available to expand our overseas interdiction programs.

19. The Canadian government should urge other countries to create a criminal offence of organizing, or conspiring to organize, the illegal entry of individuals into *another* country.
20. The Canadian government should work in concert with other countries that also must deal with the consequences of illegal immigration in order to apply international pressure on the primary countries in which illegal immigration originates.

Risk Review

21. Jurisdiction to assess the risk to an individual of removal should be transferred to the Immigration and Refugee Board.

Humanitarian and Compassionate Reviews

22. Citizenship and Immigration Canada should swiftly respond to the criticisms of the humanitarian and compassionate process made by the Auditor General.
23. Citizenship and Immigration Canada should consider consolidating humanitarian and compassionate reviews, along with risk reviews, at the Immigration and Refugee Board.
24. Performance standards should be established for responding to such humanitarian and compassionate applications. Ninety days should be the maximum period, with shorter periods the norm in urgent cases.
25. The criteria for humanitarian and compassionate consideration should be broadened to give more emphasis to the interests of children.

Removal of Long-term Residents of Canada

26. Citizenship and Immigration Canada should give serious consideration to including in the proposed revisions to the *Immigration Act* protection in law from deportation to permanent residents who have been in the country for a long period of time, particularly if they came to Canada as children.

The Advisory Committee on Country Conditions

27. Citizenship and Immigration Canada should consult with experienced non-governmental organizations on the adequacy of the existing criteria that guide the Advisory Committee on Country Conditions.

International Law

28. Citizenship and Immigration Canada should exercise great caution in deporting an individual in the face of a formal request not to do so from an international body charged with applying an

international human rights treaty. Deportation should occur in these situations only for the most compelling reasons.

29. When Citizenship and Immigration Canada drafts new immigration legislation, it should do so with a view to aligning the new law to the greatest extent possible with international human rights law, in particular the United Nations Declaration on the Rights of the Child, which Canada signed in 1991.

Marine Transportation

30. Citizenship and Immigration Canada should examine the sections of the Act applicable to marine transportation with a view to devising rules that are clear, fair to the industry, and that further the efficient enforcement of the *Immigration Act*.

Code of Ethics

31. Citizenship and Immigration Canada should develop a Code of Ethics or Conduct specifically relevant to the enforcement function, to be included as part of the general Code of Conduct or as a separate document.

Oversight Body

32. Citizenship and Immigration Canada should establish an independent oversight body with a clear mandate to deal with complaints regarding the immigration enforcement system. The body would receive complaints about treatment or violations of the Code of Conduct that remained unresolved after the appropriate internal channels had been exhausted.

APPENDIX A

List of Witnesses

Associations and Individuals	Date
Citizenship and Immigration Canada	Wednesday, February 18, 1998
Brian Grant, Acting Director General, Enforcement Branch	Thursday, February 19, 1998
Greg Fyffe, Assistant Deputy Minister, Policy & Program Development	
Neil Cochrane, Director, Case Presentation, Enforcement Branch	
Susan Leith, Director, Investigation and Removal, Enforcement Branch	
Immigration Legislative Advisory Review Group	Wednesday, February 25, 1998
Robert Trempe, Chair	
Roslyn Kunin, Member	
Susan Davis, Member	
Citizenship and Immigration Canada	Thursday, February 26, 1998
Brian Grant, Acting Director General, Enforcement Branch	
Roman Borowyk, Director, Information Management, Information Management and Technologies Branch	
"Table de concertation de Montréal au service des réfugiés"	Wednesday, March 18, 1998
Rev. Glynis Williams, Member	
Rivka Augenfeld, President	
Canadian Council for Refugees	Wednesday, March 18, 1998
Janet Dench, Executive Directeur	
Ladan Affi, Member of the Executive	
Inter-Church Committee for Refugees	Wednesday, March 18, 1998
Gloria Nafziger, Chair	
Tom Clark, Coordinator	

Associations and Individuals	Date
Refugee Committee of the First Baptist Church	Wednesday, March 18, 1998
Dorma Grant, Member	
Toronto Refugee Affairs Council	Wednesday, March 18, 1998
Fred Franklin, Member	
Joan Simalchik	
B'nai Brith Canada	Wednesday, March 25, 1998
David Matas, Senior Honorary Counsel	
Rubin Friedman, Director of Government Relations	
Canada Employment and Immigration Union	Wednesday, March 25, 1998
Alan Lennon, Senior Union Representative	
Janina Lebon, National Vice-President	
Jeannette Meunier-McKay, National Executive Vice-President	
As an individual	Wednesday, March 25, 1998
David Matas, Refugee Lawyer	
Shipping Federation of Canada	Wednesday, March 25, 1998
David Garon, Manager, Marine Administration	
Amnesty International	Tuesday, March 31, 1998
Lynn Horton, Refugee Coordinator	
Michael Bossin, Member of the Executive	
Adjudication Branch, Immigration and Refugee Board	Tuesday, March 31, 1998
Marie Chaput, Director General	
Michel Meunier, Director	
Paul Thibault, Executive Director	
Philip Palmer, Legal Counsel	
Vancouver Refugee Council	Tuesday, March 31, 1998
Phil Rankin, Past Chair and Member of the Executive	
Canadian Bar Association	Wednesday, April 1, 1998
Gordon Maynard, Member of the Executive	

Associations and Individuals

Date

As an individual François Crépeau, Professor of Law	Wednesday, April 1, 1998
As an individual France Houle, Immigration Lawyer	Wednesday, April 1, 1998
Metro Toronto Chinese and Southeast Asian Legal Clinic Avvy Yao–Yao Go, Immigration Lawyer	Wednesday, April 1, 1998
Toronto Refugee Lawyers Association Michael Crane, Lawyer	Wednesday, April 1, 1998
Canadian Ethnocultural Council Dr. Audrey Kobayashi, Member of the Committee James Kafieh, Chair	Thursday, April 2, 1998
Community Social Planning Council of Toronto Yasmin Khan	Thursday, April 2, 1998
Royal Canadian Mounted Police Glen Rockwell, Non–Commissioned Officer in Charge of Staff Sgt. Ian MacDonald, Program Manager	Thursday, April 2, 1998
Citizenship and Immigration Canada Greg Fyffe, Assistant Deputy Minister, Policy and Program Development Neil Cochrane, Director, Case Presentation, Enforcement Branch Norm Cyr, Regional Manager, Detention and Removal, Enforcement Branch Susan Leith, Director, Investigation and Removal, Enforcement Branch	Wednesday, April 22, 1998
As an individual Sami Durgun	Wednesday, April 22, 1998
As an individual Suleyman Goven	Wednesday, April 22, 1998

Associations and Individuals	Date
Manitoba Interfaith Immigration Council	Wednesday, April 22, 1998
Marty Dolin, Executive Director	
Romero House	Wednesday, April 22, 1998
Mary Jo Leddy, Director	
“Association québécoise des avocats et avocates en droit de l’immigration”	Thursday, April 23, 1998
Jean-Michel Montbriand, President	
Jean-François Fiset, Vice-President	

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, your Committee requests the Government to table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings of the Standing Committee on Citizenship and Immigration (*Meetings Nos. 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34 and 35 which includes this Report*) is tabled.

Respectfully submitted,

Stan Dromisky, M.P.

Chairman

Dissenting Opinion of the Official Opposition for the Standing Committee on Citizenship and Immigration

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), The Official Opposition Members of the Standing Committee on Citizenship and Immigration have the honour to present their Dissenting Opinion as an addendum to:

FIRST REPORT — IMMIGRATION DETENTION AND REMOVAL

It is the opinion of the Official Opposition that the Report of the Standing Committee on Citizenship and Immigration is not representative of the opinions and recommendations of the entire Committee. Herein is a dissenting opinion reflecting our concerns.

The Report of the Legislative Advisory Group (LRAG) entitled *Not just Numbers* emphasizes an erosion of public confidence in Canada's immigration system. The Official Opposition is dedicated to restoring that confidence through substantive change in the administration of both the Department of Citizenship and Immigration and its agency, the Immigration and Refugee Board (IRB).

The Official Opposition feels that the LRA recommendations concerning provisional status, electronic monitoring and the replacement of the IRB with accountable governmental officials would help to implement such changes.

Unlike the Committee Report, which did not adopt provisional status or electronic monitoring and failed to even consider substantive changes to the IRB, the Official Opposition concurs with LRA in these concepts. Without these components, which we judge to be vital in solving our immigration crisis, the Committee Report is inconclusive. It addresses some of the symptoms, but only offers bandaid solutions to Canada's immigration problems, when a cure is required and attainable, if the political will exists.

The Official Opposition feels that the Committee lost sight of the intention of this responsibility somewhere in its procedural exercise. It became more preoccupied with protecting the integrity of the Minister and her bureaucracy than it was in recognizing the dire state of our immigration system and those individuals whose lives are left in limbo as a result of their inaction.

The Official Opposition holds a fundamentally different view on the IRB than the Government. Therefore, in those instances where the Committee Report refers to the IRB, we would replace the patronage-ridden and -driven, unaccountable agency with well-trained immigration officers accountable to Parliament and Canadians.

Further, the Official Opposition would prefer to see more of an emphasis placed on judicial background in consideration of these officials, which would aide in their independence and the legitimacy of their life-altering decisions. It is essential that merit rather than patronage form the genesis of this critical function.

The Official Opposition applauds the work of the Committee in realizing the importance and necessity of interdiction abroad, which will help to prevent people who will be inadmissible to

Canada from arriving here in the first place. However, similar efforts are required in Canada to solve the immigration and refugee backlog of 35,000 cases and alleviate the associated problems with removals.

It is the feeling of the Official Opposition that every person in Canada legally should have some status. The Committee seems to be caught up in the semantics of provisional status, choosing only to focus on the aspect of the recommendation regarding detention. The Report states:

We need not deal in any length with provisional status, because, in our view, it is an unnecessary concept if the *consequence* of violating the status - mandatory detention - is itself rejected.
[emphasis in original]

The Official Opposition does not feel that this point should have arrested consideration of provisional status in its entirety. The current system based on the notion of voluntary compliance with removal orders is ineffective. Compliance and enforcement are issues which could have been considered in the interest of restoring the integrity of the system through concrete changes. The Official Opposition feels that introducing a system where every individual in Canada would have some status would be a step in the right direction, and that the concept of provisional status, even if by some other name, would accomplish this.

The Committee concludes that, "our main problems in the enforcement area relate to removals, not to detention. Moreover, we have no desire to support recommendations that would make detention an issue where it is not now."

The Report goes on to clarify that by removals problem, the Committee means that,

Canada has a difficult time removing in a timely manner people with no legal right to be here. This, in turn, has affected the Canadian public's confidence in immigration enforcement activities. The challenge is to identify and analyze the various factors that contribute to those difficulties, and assist in their solution.

The Official Opposition feels that detention is an issue in this area, contrary to the Committee's ability to acknowledge this fact. We are speaking specifically of individuals who are ordered deported for criminal reasons; these individuals should be detained until such time that they are removed from Canada. To reiterate the Committee's statement, this is indeed a removals problem. The Official Opposition does not believe that detention is a means to an end, but in this particular circumstance, *part* of a solution.

The Committee Report states that, "dated technology makes it difficult to track people through the enforcement process and cannot generate needed data." The Report lists this as one of five major impediments to removals, yet the Committee would not even consider a recommendation involving electronic monitoring as an alternative to detention.

However, the Committee does recommend that, in lieu of detention, conditional release be considered without even defining the terms or consequences of such actions. The Official Opposition recommends that the Department of Citizenship and Immigration undertake a feasibility study of electronic monitoring as a component of conditional release. We feel that some sort of

tracking would be of benefit to the liberty of the individual as an alternative to detention, and would help to restore integrity and accountability to the removals process and the immigration system as a whole.

In conclusion, the Standing Committee's deliberations of *Not Just Numbers* could have been more effective in offering recommendations for legislative change in the areas of detention and removals. In hindsight, some debate of these recommendations by the Committee prior to the calling of witnesses would have been more beneficial to the process as a whole. We make this point because some of these issues, especially the introduction of provisional status and an electronic monitoring system, were dismissed as controversial during deliberation. Had such debates occurred prior to the appearance of witnesses, such issues might have been addressed by witnesses called to offer testimony.

It is these areas of controversy which were not adopted by the majority of the Committee, and it is due to their exclusion, as well as the failure to even address the overhaul required at the IRB, that this Dissenting Opinion by the Official Opposition is necessary.

The Official Opposition is committed to representing grassroots Canadians and to restoring their faith in an immigration system that works for them. For this to occur, the Government must recognize and remedy the widespread problems as outlined in *Not Just Numbers*, the Report by the Legislative Review Advisory Group. We feel that our recommendations regarding electronic monitoring, provisional status and the Immigration and Refugee Board provide the Minister with a more representative opinion of the Standing Committee of Citizenship and Immigration, relating to matters of detention and removal. We look forward to the Minister's response in a timely fashion.

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JUNE 10, 1998

(Meeting No. 35)

[Text]

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met *in camera* at 3:34 o'clock p.m., this day, in Room 208, West Block, the Chair, Stan Dromisky, presiding.

Members of the Committee present: Jean Augustine, Norman Doyle, Stan Dromisky, Raymonde Folco, Sophia Leung, Steve Mahoney, Grant McNally, Réal Ménard, Maria Minna, Deepak Obhrai, John Reynolds and Jacques Saada.

In attendance: From the Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of Recommendation 155 of the Report of the Legislative Review Advisory Group entitled *Not just Numbers: A Canadian Framework for Future Immigration*, particularly issues relating to removal and detention. (See *Minutes of Proceedings of Wednesday, February 18, 1998, Meeting No. 10.*)

The Committee resumed consideration of a draft report.

It was agreed, — That the Draft Report, as amended, be concurred in.

It was agreed, — That the Chair make such editorial changes as may be necessary.

It was agreed, — That pursuant to Standing Order 109, the Committee request the government to table a comprehensive response to the report.

It was agreed, — That the Committee print 200 copies of the Report.

It was agreed, — That the Report be printed in tumble format.

It was agreed, — That the Committee authorize the printing of dissenting opinions as an appendix to this report, immediately following the signature of the Chair.

At 4:20 o'clock p.m., it was agreed, — That the meeting continue in public session.

At 4:25 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ELLEN SAVAGE

Committee Clerk

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 10 JUIN 1998
(Séance n° 35)

[Traduction]

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration se réunit aujourd'hui à huis clos, dans la salle 208 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Stan Dromiskiy (*président*).

Membres du Comité présents : Jean Augustine, Norman Doyle, Stan Dromiskiy, Raymonde Folco, Sophia Leung, Steve Mahoney, Grant McNally, Réal Ménard, Maria Minna, Deepak Ohrai, John Reynolds et Jacques Saada.

Aussi présente : *De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement* : Margaret Young, attachée de recherche.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude de la recommandation 155 du rapport du Groupe consultatif sur la révision de la législation, intitulé : *Au-delà des chiffres : l'immigration de demain au Canada*, en particulier les questions de détention et d'ordonnances d'expulsion. (Voir le procès-verbal du mercredi 18 février 1998, séance n° 10).

Le Comité reprend l'examen d'une ébauche de rapport.

Il est convenu, — Que l'ébauche de rapport, modifiée, soit adoptée.

Il est convenu, — Que le président apporte les changements d'ordre stylistique jugés nécessaires.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale à son rapport.

Il est convenu, — Que le Comité fasse imprimer 200 exemplaires de son rapport.

Il est convenu, — Que le rapport soit imprimé en format tête-bêche.

Il est convenu, — Que le Comité autorise l'impression des opinions dissidentes en annexe à ce rapport, immédiatement après la signature du président.

À 16 h 20, il est convenu, — Que la séance se poursuive en public.

À 16 h 25, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

La greffière du Comité,

ELLEN SAVAGE

L'opposition officielle recommande que le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration entreprenne une étude de faisabilité sur la surveillance électronique comme élément de la libération conditionnelle. Nous pensons qu'une certaine forme de suivi donnerait assez de liberté aux personnes concernées tout en offrant une alternative à la détention, et favoriserait le rétablissement de l'intégrité et de l'imputabilité du processus de renvoi et de l'ensemble du système d'immigration.

En conclusion, le Comité permanent pourrait avoir été plus efficace dans ses délibérations sur le rapport *Au-delà des chiffres* et aurait pu recommander des changements législatifs dans les domaines de la détention et des renvois. Avec le recul, nous pensons qu'un débat sur ces recommandations avant d'appeler des personnes à témoigner aurait été plus utile pour l'ensemble du processus. Nous le soulignons parce que certaines de ces questions, particulièrement l'adoption du concept de statut provisoire et d'un système de surveillance électronique, ont été rejetées comme trop controversées au cours des délibérations. Si ces débats avaient eu lieu avant les exposés des témoins, ces derniers auraient pu traiter de ces questions.

Ce sont ces questions controversées qui n'ont pas été appuyées par la majorité des membres du Comité, et c'est parce que ses membres ont été exclus et parce qu'on n'a même pas envisagé la question de la restructuration de la CISR, que l'opposition officielle doit présenter cette opinion dissidente.

L'opposition officielle s'est engagée à représenter les Canadiens de la base et à rétablir leur confiance envers un système d'immigration qui fonctionnerait à leur avantage. Pour y arriver, il faudra que le gouvernement reconnaisse et corrige les problèmes très répandus soulignés dans *Au-delà des chiffres*, le Rapport du Groupe consultatif sur la révision de la législation. Nous pensons que nos recommandations sur la surveillance électronique, le statut provisoire et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié constituent pour la Ministre une opinion plus représentative du Comité permanent de la Citoyenneté et de l'Immigration sur les questions de détention et de renvois. Nous espérons recevoir bientôt une réponse de la Ministre.

L'opposition officielle applaudit le fait que le Comité a compris l'importance et la nécessité des opérations d'interdiction à l'étranger, qui permettront d'empêcher l'arrivée de personnes qui seraient jugées non admissibles au Canada. Cependant, il faudrait faire des efforts comparables au Canada, pour éliminer l'arrière de 35 000 cas d'immigrants et de réfugiés et régler les problèmes connexes des renvois.

L'opposition officielle pense que toutes les personnes qui se trouvent légalement au Canada devraient avoir un statut. Le Comité semble s'être embourbé dans la sémantique du statut provisoire, en choisissant de se concentrer uniquement sur l'aspect de la recommandation concernant la détention. Le Rapport indique :

Nous n'avons pas à nous étendre longuement sur le statut provisoire, puisque, à notre avis, c'est un concept inutile si la *conséquence* de la violation du statut, soit la détention obligatoire, est elle-même rejetée. (Italiques dans l'original)

L'opposition officielle ne pense pas que cet élément aurait dû interrompre l'étude du concept du statut provisoire. Le système actuel fondé sur la notion d'observation volontaire des mesures de renvoi est inefficace. L'observation de la loi sont des questions qui auraient pu être étudiées dans l'intérêt du rétablissement de l'intégrité du système par des changements concrets. L'opposition officielle pense que l'adoption d'un système selon lequel toutes les personnes au Canada auraient un certain statut serait un pas dans la bonne direction, qui pourrait prendre la forme du statut provisoire, même si on l'appelle autrement.

Le Comité conclut que nos principaux problèmes dans le domaine de l'exécution de la loi sont liés aux renvois, et non à la détention, et que de plus, il ne souhaite pas appuyer des recommandations qui tiendraient de la détention un problème, alors que ce n'est pas le cas maintenant. Le Rapport poursuit en précisant que, selon le Comité, le problème des renvois est que :

Le Canada a de la difficulté à renvoyer rapidement les gens qui n'ont pas le droit de se trouver sur son territoire. Cela a miné la confiance du public canadien envers les activités de l'immigration en matière d'exécution de la loi. Le défi consiste à identifier et à analyser les divers facteurs qui contribuent à ces problèmes, et à trouver des solutions.

L'opposition officielle pense que la détention constitue un problème, même si le Comité ne le reconnaît pas. Nous voulons parler spécifiquement des personnes qui font l'objet d'une mesure de renvoi pour des motifs criminels; ces personnes devraient être détenues jusqu'à leur renvoi du Canada. Pour paraphraser la déclaration du Comité, disons qu'il s'agit effectivement d'un problème de renvoi. L'opposition officielle ne pense pas que dans le cas de la détention, la fin justifie les moyens, mais que dans ces circonstances particulières, il s'agit d'une *partie* de la solution.

Le Rapport du Comité mentionne que la technologie actuelle, qui est dépassée, ne permet pas d'assurer le suivi des gens dans le processus d'exécution de la loi et de produire les données nécessaires. Le Rapport indique qu'il s'agit d'un des cinq principaux obstacles aux renvois, mais le Comité n'a pas jugé bon d'étudier une recommandation portant sur la surveillance électronique comme solution de rechange à la détention.

Cependant, le Comité recommande d'avoir recours à la libération conditionnelle pour remplacer la détention, sans même définir les conditions ou les conséquences de ces mesures.

Opinion dissidente de l'opposition officielle à l'intention du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration

En vertu de l'article 108(3)(e) du Règlement, les membres de l'opposition officielle faisant partie du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration ont l'honneur de présenter leur opinion dissidente en ajout au :

PREMIER RAPPORT — IMMIGRATION : DÉTENTION ET RENVOIS

L'opposition officielle pense que le Rapport du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration n'est pas représentatif des opinions et des recommandations de tous les membres du Comité. Nous présentons donc une opinion dissidente faisant état de nos préoccupations.

Le Rapport du Groupe consultatif sur la révision de la législation (GCRL), intitulé *Au-delà des chiffres*, met en lumière l'érosion de la confiance du public envers le système d'immigration du Canada. L'opposition officielle s'est engagée à rétablir un climat de confiance grâce à des changements importants dans l'administration du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration et de son organisme, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR).

L'opposition officielle pense que les recommandations du GCRL concernant le statut provisoire, la surveillance électronique et le remplacement de la CISR par des fonctionnaires gouvernementaux responsables favoriseraient ces changements.

Au contraire du Rapport du Comité, qui n'approuve pas le statut provisoire ou la surveillance électronique et n'a même pas étudié les changements importants à apporter à la CISR, l'opposition officielle appuie ces recommandations du GCRL. Sans ces éléments, que nous jugeons essentiels à la résolution de la crise de l'immigration, le Rapport du Comité ne saurait être concluant. Il traite de certains des symptômes, mais n'offre que des solutions superficielles aux problèmes du Canada en matière d'immigration, alors qu'un remède est nécessaire et peut être appliqué, si on a la volonté politique de le faire.

L'opposition officielle pense que le Comité a perdu de vue l'objet de cette responsabilité au cours de son exercice procédurier. Il était plus important pour lui de protéger l'intégrité de la Ministère et de sa bureaucratie que de reconnaître l'état lamentable de notre système d'immigration et la triste situation de ceux dont la vie est en suspens à cause de leur inaction.

L'opposition officielle a une opinion fondamentalement différente de celle du gouvernement sur la CISR. Par conséquent, lorsque le Rapport du Comité traite de la CISR, nous aimons plutôt exprimer que nous souhaitons remplacer cet organisme fondé et axé sur le favoritisme, qui n'a pas à rendre de comptes, par des agents d'immigration bien formés et comptables au Parlement et aux Canadiens.

De plus, l'opposition officielle préférerait qu'on accorde plus d'importance aux compétences juridiques dans le choix de ces agents, ce qui accroîtrait leur indépendance et la légitimité de leurs décisions cruciales pour la vie des immigrants. Il est essentiel que cette fonction critique soit fondée sur le mérite plutôt que sur le favoritisme.

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse complète à ce rapport.

Un exemplaire des Procès-verbaux du Comité permanent de la Citoyenneté et de l'immigration (Séances nos 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34 et 35 *incluant le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Stan Dromisky, député

«Metro Toronto Chinese and Southeast Asian Legal Clinic»
le mercredi 1^{er} avril 1998

Avvy Yao-Yao Go, avocat en immigration

« Toronto Refugee Lawyers Association »

Michael Crane, avocat

«Canadian Ethnocultural Council»
le jeudi 2 avril 1998

Dr Audrey Kobayashi, membre du Comité

James Katieh, président

«Community Social Planning Council of Toronto»
le jeudi 2 avril 1998

Yasmin Khan

Gendarmerie royale du Canada
le jeudi 2 avril 1998

Glen Rockwell, Sous-officier responsable du personnel

Sgt Ian MacDonald, gestionnaire de programmes

Citoyenneté et Immigration Canada
le mercredi 22 avril 1998

Greg Fyffe, sous-ministre adjoint, Développement des

politiques et programmes

Neil Cochrane, directeur, Présentation des cas, Division

de l'exécution de la loi

Norm Cyr, gestionnaire régional, Mise sous garde,

Division de l'exécution de la loi

Susan Leith, directrice, Investigation et renvoi, Division

de l'exécution de la loi

À titre personnel

Samir Durgun

À titre personnel

Suleyman Goven

«Manitoba Interfaith Immigration Council»
le mercredi 22 avril 1998

Marty Dolin, directeur général

«Romero House»
le mercredi 22 avril 1998

Mary Jo Laddy, directrice

Association québécoise des avocats et avocates en droit
le jeudi 23 avril 1998

Jean-Michel Montbriand, président

Jean-François Fiset, vice-président

«Toronto Refugee Affairs Council» le mercredi 18 mars 1998

Fred Franklin, membre

Joan Simalchik

B'nai Brith Canada le mercredi 25 mars 1998

David Matas, avocat spécialiste en immigration

Rubin Friedman, directrice des relations avec le gouvernemen

Syndicat des centres d'emplois et immigration Canada le mercredi 25 mars 1998

Alan Lennon, représentant syndical senior

Janina Lebon, vice-présidente nationale

Jeannette Meunier-McKay, vice-présidente du conseil

exécutif national

À titre personnel le mercredi 25 mars 1998

David Matas, avocat spécialiste en immigration

Fédération maritime du Canada

le mercredi 25 mars 1998

David Garon, gérant, administration maritime

Amnistie internationale

le mardi 31 mars 1998

Lynn Horton, coordonnatrice aux réfugiés

Michael Bossin, membre de l'exécutif

Section d'adjudication de la Commission de

le mardi 31 mars 1998

l'immigration et du statut de réfugié

Marie Chaput, directrice générale

Michel Meunier, directeur

Paul Thibault, directeur général

Philip Palmer, conseiller juridique

«Vancouver Refugee Council»

le mardi 31 mars 1998

Phil Rankin, président sortant et membre de l'exécutif

Association du Barreau canadien

le mercredi 1^{er} avril 1998

Gordon Maynard, membre de l'exécutif

À titre personnel

le mercredi 1^{er} avril 1998

François Crépeau, professeur en droit

À titre personnel

le mercredi 1^{er} avril 1998

France Houle, avocate en immigration

ANNEXE A

Liste des témoins

Associations et particuliers	Date
------------------------------	------

Citoyenneté et Immigration Canada
 Brian Grant, directeur général intérimaire, Division de l'exécution de la loi
 le mercredi 18 février 1998
 le jeudi 19 février 1998

Greg Fyffe, sous-ministre adjoint, Développement des politiques et programmes

Neil Cochrane, directeur, Présentation des cas, Division de l'exécution de la loi

Susan Leith, directrice, Investigation et renvoi, Division de l'exécution de la loi

Révision de la législation du groupe consultatif sur l'immigration

Robert Trempe, président
 Roslyn Kunin, membre
 Susan Davis, membre

Citoyenneté et Immigration Canada

Brian Grant, directeur général intérimaire, Division de l'exécution de la loi

Roman Borowyk, directeur, Gestion de l'information, Direction générale de la gestion des technologies de l'information

Table de concertation de Montréal au service des réfugiés

Rév. Glynnis Williams, membre
 Rivka Augenfeld, présidente

Conseil canadien pour les réfugiés

Janet Dench, directrice générale

Ladan Afifi, membre de l'exécutif

Comité inter-églises pour les réfugiés

Gloria Natziger, présidente

Tom Clark, coordonnateur

Comité de réfugiés sur la «First Baptist Church»

Dorma Grant, membre

d'expulsion. Citoyenneté et Immigration Canada devrait étudier la demande attentivement. Dans ces cas-là, le recours à la déportation ne devrait avoir lieu que pour les motifs les plus graves.

29. Quand Citoyenneté et Immigration Canada rédige de nouvelles dispositions législatives en matière d'immigration, il devrait dans la mesure du possible les rendre conformes au droit international en matière de droits de la personne, particulièrement la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant que le Canada a signée en 1991.

Transport maritime

30. Citoyenneté et Immigration Canada devrait revoir les articles de la loi applicables au transport maritime en vue d'élaborer des règles qui sont claires et justes envers l'industrie et qui favorisent l'exécution efficace de la *Loi sur l'immigration*.

Code d'éthique

31. Citoyenneté et Immigration Canada devrait élaborer un code d'éthique ou de conduite visant tout particulièrement la fonction d'exécution, pouvant faire partie du code de conduite général ou constituer un document distinct.

Organisme de surveillance

32. Citoyenneté et Immigration Canada devrait créer un organisme de surveillance clairement chargé de traiter les plaintes concernant le système d'exécution. Cet organisme accueillerait les plaintes au sujet du traitement subi ou de la violation du code de conduite qui n'ont pas été résolues après être passées par toutes les filières internes appropriées.

28. Quand un organisme international chargé de mettre en application un traité touchant les droits de la personne demande officiellement au Canada de ne pas mettre à exécution une ordonnance

Droit international

27. Citoyenneté et Immigration Canada devrait consulter des organisations non gouvernementales compétentes au sujet du bien-fondé des critères qu'applique le Comité consultatif sur la situation dans les pays de renvoi.

Comité consultatif sur la situation des pays de renvoi

26. Citoyenneté et Immigration Canada devrait envisager sérieusement d'inclure dans la modification de la *Loi sur l'immigration* des dispositions législatives pour protéger contre l'expulsion les résidents permanents qui sont au Canada depuis longtemps, particulièrement s'ils sont arrivés en tant qu'enfants.

Renvoi de résidents de longue date au Canada

25. Les critères des considérations humanitaires devraient être élargis de manière à accorder davantage d'attention aux intérêts des enfants.
24. Des normes de rendement devraient être établies en ce qui concerne la réponse aux demandes d'établissement pour motifs humanitaires. Le délai maximal devrait être de 90 jours, tandis que les cas urgents devraient normalement être traités plus vite.
23. Citoyenneté et Immigration Canada devrait envisager la possibilité de regrouper les examens des motifs humanitaires avec les examens des risques, et de confier le tout à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.
22. Citoyenneté et Immigration Canada devrait répondre rapidement aux critiques du vérificateur général concernant le processus d'évaluation des considérations humanitaires.

Évaluations des considérations d'ordre humanitaire

21. Le gouvernement devrait effectuer un transfert de compétence et confier à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié la tâche de procéder à l'évaluation des risques.

Évaluation des risques

20. Le gouvernement canadien devrait travailler en collaboration avec d'autres pays qui font aussi face aux conséquences de l'immigration illégale afin d'exercer des pressions internationales sur les principaux pays d'où proviennent les immigrants illégaux.
19. Le gouvernement canadien devrait inciter d'autres pays à considérer le fait d'organiser, ou de conspirer en vue d'organiser, l'entrée illégale de personnes dans un autre pays comme une infraction criminelle.
- Immigration Canada devrait consacrer les ressources supplémentaires qui lui seront dévolues à l'élargissement de ses programmes d'interception à l'étranger.

16. Le gouvernement devrait faire davantage pression sur les pays qui se montrent réticents à reprendre leurs ressortissants, en établissant des liens entre leur coopération à cet égard et certaines mesures comme la délivrance des visas, les programmes pour les travailleurs et l'aide extérieure.
17. Le ministre de la Citoyenneté et de l'immigration devrait déposer chaque année un rapport au Parlement dans lequel seraient cités les pays qui se refusent à coopérer dans les cas de renvoi du Canada de leurs ressortissants, avec dans chaque cas le nombre de personnes en cause.

15. En matière de renvoi et de gestion de cas, Citoyenneté et Immigration devrait accorder la priorité à l'élaboration d'outils informatiques modernes, qui soient capables de soutenir sa fonction d'exécution.

RENVOIS

14. La fonction de révision des cas de détention doit continuer d'être exécutée par des personnes n'appartenant pas à Citoyenneté et Immigration Canada.

13. Citoyenneté et Immigration Canada devrait rejeter les propositions contenues dans *Au-delà des chiffres* visant l'établissement d'un statut provisoire et la détention obligatoire à la perte de ce statut.

devraient être invitées à prêter main-forte à cet égard.

11. Le gouvernement ne devrait s'assurer que les demandeurs du statut de réfugié qui ne présentent aucun élément de criminalité ne soient pas détenus avec des criminels.

12. Les audiences de révision des motifs de détention et autres audiences concernant l'immigration devraient être tenues dans les centres de détention, ce qui éviterait la nécessité de mener les détenus pour les transporter.

10. Le bref document fourni à tous les détenus aux centres de détention des immigrants devrait être suivi d'une communication verbale dans la langue des détenus afin que ceux-ci comprennent leur situation juridique et les règles de l'institution. Les organisations non gouvernementales

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

DÉTENTION

Lignes directrices sur la détention

1. Citoyenneté et Immigration Canada devrait donner priorité à la mise en œuvre des nouvelles lignes directrices sur la détention que devront appliquer les agents d'immigration afin d'assurer une certaine uniformité dans tout le pays.
2. La détention devrait être imposée uniquement si les lignes directrices ont été scrupuleusement suivies et seulement en dernier recours, une fois que la possibilité de libération conditionnelle a été étudiée attentivement et écartée.
3. Les nouvelles lignes directrices devraient s'accompagner d'une formation poussée pour toutes les personnes qui devront les appliquer.

Détention de longue durée

4. Les personnes détenues qui ne sont pas un danger public devraient être relâchées après une période prescrite si, pour une raison qui ne dépend pas d'elles, leur renvoi n'est pas imminent. Il faudrait réécrire les Lignes directrices de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié à cet égard et inclure cette politique dans la nouvelle *Loi sur l'immigration*.

Détention pour établir l'identité

5. Citoyenneté et Immigration Canada devrait recourir à la détention dans les cas où l'identité d'une personne n'est pas établie.
6. Citoyenneté et Immigration Canada devrait envisager la possibilité d'instaurer, en coopération avec les transporteurs aériens, un système visant à balayer les documents de voyage des personnes qui se rendent au Canada à bord de vols ayant posé des problèmes par le passé.

Conditions dans les centres de détention

7. Les conditions dans les centres de détention de l'immigration devraient être uniformes. S'il est impossible d'améliorer le centre de Mississauga, on devrait chercher une nouvelle installation.
8. Citoyenneté et Immigration Canada devrait raffermir ses partenariats avec les organisations non gouvernementales et chercher les moyens de permettre à celles-ci d'élargir le travail qu'elles accomplissent dans les centres de détention de l'immigration.
9. Les jeunes qui passent plus de sept jours dans un centre de détention devraient avoir accès à des programmes d'enseignement et de formation linguistique, dont les frais seraient assumés par le gouvernement fédéral.

Recommandation :

31. Citoyenneté et Immigration Canada devrait élaborer un code d'éthique ou de conduite visant tout particulièrement la fonction d'exécution, pouvant faire partie du code de conduite général ou constituer un document distinct.

M. Organisme de surveillance

Cependant, aucun organisme n'est à l'abri des erreurs, même s'il est doté d'un code de conduite exemplaire. Il importe cependant que les organismes gouvernementaux prévoient des mécanismes adéquats permettant de traiter les plaintes qui restent en suspens après être passées par les filières internes voulues.

Nombre de témoins qui ont comparu devant le Comité ont justement proposé la création d'un organisme pour surveiller l'ensemble du processus d'exécution. Il ne s'agit pas d'examiner les fonctions stipulées par la loi et qui font donc l'objet d'une surveillance judiciaire, mais bien de revoir les questions inhérentes au système, particulièrement celles qui semblent violer le code de conduite dont l'adoption a été recommandée ci-dessus, ou qui s'avèrent inéquitables. Nous constatons que M. Tassé a fait une recommandation semblable dans son rapport. Nous pensons aussi qu'un organisme de surveillance indépendant doté d'un objectif clair serait un précieux atout dans notre système d'exécution de la *Loi sur l'immigration*.

Recommandation :

32. Citoyenneté et Immigration Canada devrait créer un organisme de surveillance clairement chargé de traiter les plaintes concernant le système d'exécution. Cet organisme accueillerait les plaintes au sujet du traitement subi ou de la violation du code de conduite qui n'ont pas été résolues après être passées par toutes les filières internes appropriées.

Le Comité convient que l'application de la *Loi sur l'immigration* au transport maritime nécessite une étude plus approfondie et des règles précises. Nous appuyons également de façon générale les recommandations qui précèdent et exhortons le gouvernement à revoir les articles de la loi s'appliquant au transport maritime en vue d'élaborer des règles qui sont claires et justes pour l'industrie et qui favorisent l'exécution efficace de la *Loi sur l'immigration*.

Recommandation :

30. Citoyenneté et Immigration Canada devrait revoir les articles de la loi applicables au transport maritime en vue d'élaborer des règles qui sont claires et justes envers l'industrie et qui favorisent l'exécution efficace de la *Loi sur l'immigration*.

L. La nécessité d'un code d'éthique ou de conduite

Certains témoins se sont dits mécontents de l'attitude des agents d'exécution, particulièrement dans les grands centres. Nous savons qu'il y a plusieurs années, M. Tassé a recommandé dans son rapport l'adoption d'un code d'éthique pour les agents de renvoi, recommandation à laquelle ont fait écho bon nombre des témoins qui ont comparu au cours de la présente étude. Citoyenneté et Immigration Canada a élaboré et distribué un code général de conduite à l'ensemble de son personnel et dirige des séances pour que ses employés se familiarisent avec ce code. Le ministère réalise également certains travaux sur les valeurs et l'éthique dans les fonctions d'exécution, mais il ne semble pas avoir l'intention d'élaborer un code d'éthique ou de conduite lié à ce domaine en particulier.

Certaines des préoccupations exprimées par les témoins entendus concernant les renvois pourraient bel et bien figurer dans un tel code. Par exemple, on nous a signalé une situation susceptible de présenter un danger, soit le renvoi de personnes qui *auraient pu* être désignées des réfugiés par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié s'il n'y avait pas eu de possibilité de refuge intérieur, c'est-à-dire la présence d'un lieu sûr dans leur pays d'origine. En effet, il arrive que des agents chargés d'exécuter le renvoi de telles personnes ne tiennent pas compte de ce genre de précision apportée par la Commission et pensent pouvoir se contenter d'envoyer l'intéressé n'importe où dans son pays d'origine. Selon le Comité, s'il n'est pas possible de renvoyer une personne dans la partie du pays jugée sûre par la Commission, le renvoi ne doit pas être exécuté.

De la même façon, un témoin signale que les autorités du pays d'origine sont parfois informées du renvoi chez eux de revendicateurs du statut de réfugié dont la demande a été rejetée, une situation qui pourrait mettre ces personnes en danger. En l'absence d'éléments de criminalité, nous ne voyons aucune raison de communiquer de tels renseignements.

Le Comité comprend qu'une organisation ne peut avoir un code d'éthique particulier pour chacune de ses nombreuses activités. Il semble toutefois que le travail accompli par les agents d'exécution nécessite l'élaboration d'un code distinct ou, à tout le moins, d'une section distincte dans le code de conduite général applicable à l'ensemble du ministère. Une telle mesure devrait déjà avoir été prise, comme l'avant d'autres recommandés.

Comme déjà souligné, le Comité convient que les droits de la personne à l'échelle internationale sont une question très importante. C'est pourquoi nous exhortons le gouvernement à rédiger les nouvelles dispositions législatives en matière d'immigration de manière à les rendre conformes, dans la mesure du possible, au droit international en matière de droits de la personne.

Recommandations :

28. Quand un organisme international chargé de mettre en application un traité touchant les droits de la personne demande officiellement au Canada de ne pas mettre à exécution une ordonnance d'expulsion, Citoyenneté et Immigration Canada devrait étudier la demande attentivement. Dans ces cas-là, le recours à la déportation ne devrait avoir lieu que pour les motifs les plus graves.

29. Quand Citoyenneté et Immigration Canada rédige de nouvelles dispositions législatives en matière d'immigration, il devrait dans la mesure du possible les rendre conformes au droit international en matière de droits de la personne, particulièrement la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant que le Canada a signée en 1991.

J. Les criminels de guerre

Le document *Au-delà des chiffres* recommande notamment de simplifier le processus visant les personnes ayant commis des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité afin qu'elles puissent être renvoyées beaucoup plus vite qu'actuellement. Le Comité n'a pas entendu beaucoup de témoignages sur la question des criminels de guerre et pense, comme l'un des témoins, que la question est fort complexe. Nous avons conclu que la question doit faire l'objet d'une étude beaucoup plus approfondie avant que des recommandations ne puissent être formulées. Par conséquent, même si la question préoccupe grandement l'ensemble des Canadiens, nous formulons nos recommandations plus tard ou attendrons que les dispositions législatives proposées en matière d'immigration soient soumises à notre étude.

K. Le transport maritime

La Fédération maritime du Canada est le seul représentant de l'industrie des transports qui ait comparu. Ses représentants ont souligné certaines anomalies dans le traitement des compagnies de transport maritime dans la *Loi sur l'immigration*, par comparaison avec les autres compagnies de transport. Ils ont informé le Comité que lorsqu'ils agissent comme agents pour des lignes maritimes qui n'ont pas de bureau au Canada, ils sont tenus responsables des violations de la loi touchant les bateaux, par exemple la présence de passagers clandestins ou de déserteurs. Les agents canadiens, qui sont dans l'impossibilité d'empêcher ces infractions, sont donc obligés d'en assumer la responsabilité financière.

La Fédération a formulé un certain nombre de recommandations notamment l'adoption d'un article distinct concernant le transport maritime, la possibilité d'arrêter un navire pendant plus de 48 heures (la période autorisée à l'heure actuelle) et l'ajout de définitions pour certains termes clés afin de clarifier les dispositions qui s'appliquent à ces compagnies.

pas sécuritaire, non pas à cause de la situation à laquelle pourrait faire face un *individu* (comme dans le cas des critères établis pour l'examen des risques), mais parce que l'ensemble des conditions dans un pays risque de compromettre la vie ou la sécurité de pratiquement tous ses habitants.

La ministre a créé le Comité consultatif sur la situation dans les pays de renvoi, chargé de la conseiller quant aux pays dont la situation justifierait la suspension temporaire des renvois. Il convient de souligner que même si un pays est jugé dangereux, le Canada peut tout de même y renvoyer des individus s'il existe des raisons impérieuses de le faire, par exemple le grave danger public que présente un criminel.

Le Comité consultatif est composé de représentants de différentes directions de Citoyenneté et Immigration Canada et recueille de l'information auprès d'organisations non gouvernementales, de diplomates canadiens, de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, du Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés et d'autres sources appropriées.

Certains témoins, représentant d'une organisation non gouvernementale informée des situations à l'étranger, ont mis en doute les critères qu'utilise le Comité consultatif pour prendre ses décisions. Selon eux, ces critères ne conviennent pas. Nous avons examiné ces derniers, mais sans expérience directe, il nous est impossible d'en arriver à une conclusion. Néanmoins, nous jugeons inquiétant qu'un organisme non gouvernemental compétent préconise la révision de ces critères et nous recommandons par conséquent que le gouvernement consulte des organisations non gouvernementales qualifiées concernant le bien-fondé des critères qu'applique le Comité consultatif.

Recommandation :

27. Citoyenneté et Immigration Canada devrait consulter des organisations non gouvernementales compétentes au sujet du bien-fondé des critères qu'applique le Comité consultatif sur la situation dans les pays de renvoi.

I. Le droit international

Une organisation très versée dans le droit international en matière de droits de la personne et le droit canadien de l'immigration a également témoigné, selon ses représentants, la *Loi sur l'immigration* n'est pas toujours appliquée de façon à respecter les droits humains énoncés dans les traités internationaux. Le Comité pense, tout comme ce groupe, que les droits de la personne à l'échelle internationale sont très importants. Nous appuyons aussi l'une de leurs recommandations et estimons que, lorsqu'un organisme international chargé d'appliquer un traité demande officiellement au Canada de ne pas exécuter une ordonnance d'expulsion, celui-ci devrait étudier la question attentivement.

Nous ne sommes pas prêts à recommander que l'expulsion ne soit *jamaïs* exécutée dans ces cas, car une telle omission pourrait dans certains cas extrêmes être choquante pour la population canadienne. En général cependant, nous recommandons que Citoyenneté et Immigration Canada accorde une grande attention à de telles demandes et n'ordonne une expulsion que pour des raisons impérieuses.

Le Comité s'est dit en faveur du renvoi opportun des personnes visées, mais il convient qu'il doit y avoir certaines exceptions à cette règle, notamment quand l'expulsion vers un pays donné n'est

H. Le Comité consultatif sur la situation dans les pays de renvoi

Citoyenneté et Immigration Canada devrait envisager sérieusement d'inclure dans la modification de la *Loi sur l'immigration* des dispositions législatives pour protéger contre l'expulsion les résidents permanents qui sont au Canada depuis longtemps, particulièrement s'ils sont arrivés en tant qu'enfants.

Recommendation :

Quel est le lien entre cette question et les renvois? En premier lieu, en réduisant le nombre de personnes devant faire l'objet d'un renvoi, nous pourrions mieux exploiter nos ressources limitées en matière d'exécution et viser seulement les personnes auxquelles le Canada ne doit rien ou à peu près. En deuxième lieu, comme nous l'avons déjà souligné, certains pays refusent de reprendre des gens et y font obstacle. Ils seront peut-être plus prêts à recevoir d'autres ressortissants si nous n'essayons pas également de leur renvoyer des personnes qui vivent au Canada depuis longtemps. En troisième lieu, les pays qui acceptent de reprendre ces personnes le font souvent à contrecoeur, ce qui peut nuire aux relations bilatérales. Le Canada réagirait sans doute de la même façon si les rôles étaient inversés.

Il semble particulièrement nécessaire de revoir la position des enfants puisque l'absence de citoyenneté canadienne dans leur cas est sans doute attribuable à une omission de la part des parents et n'est donc pas de leur faute. En fait, bon nombre de ces personnes *se croient* apparemment citoyens canadiens, ayant vécu ici toute leur vie.

Nous ne recommandons pas de modifier complètement la loi canadienne, mais nous estimons qu'il est temps de revoir notre position actuelle, du moins en ce qui concerne les personnes qui arrivent ici en bas âge. Il est tout à fait compréhensible que certains pays hésitent à reprendre des personnes qui n'ont aucun lien avec eux et ne connaissent pas la langue, quand celle-ci n'est ni l'anglais ni le français.

La France par exemple dispose de règles complètes à cet égard. Elle protège notamment contre l'expulsion les personnes de moins de 18 ans, les personnes qui sont résidentes autorisées depuis avant l'âge de 10 ans et, dans certains cas, les personnes mariées à des citoyens français ou parents d'un enfant né en France.

longtemps, souvent depuis qu'elles sont très jeunes? Ces personnes ont été élevées ici et ont été façonnées par leurs expériences canadiennes. Tous leurs liens sont probablement ici. Le Comité croit donc fermement que nous devrions en assumer la responsabilité. La *Loi sur l'immigration* n'établit aucune distinction entre les résidents permanents arrivés il y a 6 mois et ceux qui sont au Canada depuis 20 ans ou depuis leur enfance. Ces facteurs peuvent être pris en considération dans des demandes pour considérations humanitaires présentées au ministère ou par la Division d'appel de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Néanmoins, la loi n'offre aucune protection à cet égard. Nous constatons cependant que, dans le passé, la loi canadienne établissait ce genre de distinction que l'on trouve également dans les dispositions législatives de certains autres pays.

leur faut présenter leur demande à l'extérieur du Canada. L'examen de ces demandes, bien qu'il ne concerne pas précisément la fonction d'exécution de la loi, risque de retarder le renvoi dans certains cas. D'après la loi, le simple fait qu'une personne demande un réexamen de son cas pour des motifs d'ordre humanitaire n'interdit nullement l'exécution d'une ordonnance de renvoi, mais les agents d'immigration sont réticents à le faire, en particulier s'il s'agit d'un cas notoire.

Le rapport du vérificateur général indique clairement que le processus comporte de nombreuses lacunes, par exemple : l'encadrement des décisions fait défaut; les décisions ne sont pas documentées, de sorte que les raisons de l'acceptation du rejet ne sont pas évidentes; les agents qui prennent les décisions sont mal encadrés et mal formés; les statistiques générales sur le nombre de demandes, y compris les demandes renouvelées, font défaut.

Dans la réponse qu'il a donnée au vérificateur général, le ministre reconnaît le bien-fondé des critiques ci-dessus et expose les mesures qu'il entend prendre pour améliorer la situation, dont certaines, remarquons-nous, sont en cours depuis plusieurs années. Le Comité est d'accord pour dire qu'il y a beaucoup à faire sur ce plan. Il pense que les demandes d'établissement au Canada sur la base de considérations humanitaires pourraient aussi être confiées à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, puisque beaucoup de demandeurs sont en fait des demandeurs d'asile rejetés.

En outre, compte tenu du témoignage selon lequel le processus peut demander de six à huit mois ou plus, nous pensons qu'il serait peut-être approprié de fixer une norme de rendement en ce qui concerne la réponse à ces demandes. Pour les cas ordinaires, 90 jours devraient être la limite maximale du délai admissible. Dans les cas d'urgence, notamment lorsqu'il s'agit d'un renvoi imminent, nous pensons que la réponse devrait arriver beaucoup plus vite. En ce qui concerne les critères applicables aux considérations humanitaires, nous pensons qu'il faudrait accorder davantage d'attention aux intérêts des enfants.

Recommandations :

22. Citoyenneté et Immigration Canada devrait répondre rapidement aux critiques du vérificateur général concernant le processus d'évaluation des considérations humanitaires.
23. Citoyenneté et Immigration Canada devrait envisager la possibilité de regrouper les examens des motifs humanitaires avec les examens des risques, et de confier le tout à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.
24. Des normes de rendement devraient être établies en ce qui concerne la réponse aux demandes d'établissement pour motifs humanitaires. Le délai maximal devrait être de 90 jours, tandis que les cas urgents devraient normalement être traités plus vite.
25. Les critères des considérations humanitaires devraient être élargis de manière à accorder davantage d'attention aux intérêts des enfants.

G. Le renvoi de résidents de longue date au Canada

Le Comité souhaite soulever une question qui a fréquemment suscité la controverse au cours des dernières années : que faire dans les cas de renvoi qui touchent des personnes au Canada depuis

En général, le motif invoqué par les personnes qui font une demande d'établissement au Canada sur la base de considérations humanitaires est la crainte de se buter à des difficultés excessives s'il

F. Les évaluations des considérations d'ordre humanitaire

21. Le gouvernement devrait effectuer un transfert de compétence et confier à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié la tâche de procéder à l'évaluation des risques.

Recommandation :

Revenons aux critiques du vérificateur général, et plus particulièrement à celles qui portent sur le chevauchement des critères appliqués et des renseignements considérés. Nous proposons d'élargir le champ de compétence de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié de manière à englober l'évaluation des risques, laquelle serait effectuée plus ou moins en même temps que l'examen visant à déterminer le statut de réfugié. Lorsque la Commission rejetterait une demande, elle aurait alors en main la majeure partie des documents nécessaires à l'évaluation des autres risques concernant la personne. Ce mécanisme permettrait d'épargner un temps considérable. Quant aux personnes dont la Commission accepte la demande, elles seront fixées sur leur sort beaucoup plus rapidement et, soulagées du stress psychologique découlant de l'incertitude, elles pourront commencer à s'intégrer à la vie au Canada. Il pourrait encore s'avérer nécessaire d'effectuer une évaluation des risques avant le renvoi effectif de certaines autres personnes, par exemple lorsque les conditions à l'intérieur d'un pays auraient changé ou que de nouveaux éléments de preuve seraient devenus disponibles. Toutefois, ces examens pourraient également être effectués par la Commission.

Aucun des témoins entendus par le Comité n'estime raisonnable le délai préconisé dans la recommandation 152. D'après le représentant d'une agence qui aide les requérants à demander de telles évaluations, un délai de 48 heures est loin d'être suffisant pour réunir tous les renseignements nécessaires à la présentation d'une demande correcte. Le Comité est d'accord. De plus, une fois que le plan de renvoi est en place et que, suppose-t-on, les billets d'avion sont achetés, il apparaît insensé, voire coûteux, d'interrompre le processus pendant une période susceptible de se prolonger.

Au-delà des chiffres reconnaît l'importance d'un examen des risques préalable au renvoi et recommande que toute personne renvoyée du Canada puisse y recourir (recommandation 152). Ce rapport propose des conditions très strictes : sur réception de l'avis l'informant de la date, de l'heure et de la destination de son renvoi, le requérant disposerait de 48 heures pour soumettre sa demande, laquelle entraînerait automatiquement un surcis d'exécution de l'ordonnance de renvoi, jusqu'à réception d'une réponse, c'est-à-dire pendant une semaine, espère-t-on.

Dans son rapport de décembre 1997, le vérificateur général critique les critères et les méthodes actuellement appliqués dans l'évaluation des risques. Les critères soulignés, sont très semblables à ceux qui servent à déterminer le statut de réfugié. De plus, les renseignements sur les personnes et sur les pays qui servent à ces décisions sont ceux-là mêmes, ou presque, qui ont déjà servi à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, (exception faite des données fournies par les candidats dans leurs demandes).

Ce sont des fonctionnaires du ministère qui effectuent l'analyse en question : ils évaluent dans quelle mesure la personne, si elle est renvoyée dans son pays d'origine, est sujette à un risque objectivement identifiable dans toutes les parties du pays en question. Il faut que le risque soit particulier à la personne. La menace doit peser sur la vie de la personne, ou supposer une possibilité de sanctions extrêmes ou de traitement cruel. Il est très rare que ces critères soient réunis, et le processus demande beaucoup de temps.

La plupart des demandeurs d'asile rejetés par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ont la possibilité de demander ce que l'on appelle une évaluation des risques (la Catégorie des demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada). Cet examen a notamment pour but de faire en sorte que le Canada remplisse bien ses obligations découlant d'instruments autres que la Convention sur les réfugiés, comme par exemple la Convention contre la torture.

E. L'évaluation des risques

20. Le gouvernement canadien devrait travailler en collaboration avec d'autres pays qui font aussi face aux conséquences de l'immigration illégale afin d'exercer des pressions internationales sur les principaux pays d'où proviennent les immigrants illégaux.
19. Le gouvernement canadien devrait inciter d'autres pays à considérer le fait d'organiser, ou de conspirer en vue d'organiser, l'entrée illégale de personnes dans un autre pays comme une infraction criminelle.
18. Étant donné que l'interception à l'étranger des personnes non admissibles constitue le moyen le plus efficace de réduire les coûts et longues procédures de renvoi, Citoyenneté et Immigration Canada devrait consacrer les ressources supplémentaires qui lui seront dévolues à l'élargissement de ses programmes d'interception à l'étranger.

Recommandations :

L'aggravation des difficultés que nous pose l'application des règlements est largement attribuable, on le sait depuis plusieurs années, à des réseaux de passeurs professionnels très bien organisés et fort lucratifs. Ces gens exploitent les personnes qui espèrent améliorer leur sort en venant s'établir dans un pays de l'Ouest. Le Canada est une destination aussi prisée que l'Europe de l'Ouest ou les États-Unis. La solution de ce problème complexe exigera une coopération et des échanges de renseignements entre les pays destinataires, ce à quoi le Canada s'emploie déjà, d'après les renseignements dont nous disposons. Néanmoins le Comité exhorte le gouvernement à déployer encore plus d'efforts, et notamment peut-être à inciter les autres pays à considérer le fait d'organiser, ou de conspirer en vue d'organiser, l'entrée illégale de personnes dans un autre pays comme une infraction criminelle. Ainsi, l'agence de voyages qui organiserait l'entrée d'un groupe de personnes non admissibles, au moyen, par exemple, d'une fraude ou de faux passeports, pourrait être poursuivie, avec l'aide du Canada, dans n'importe quel pays où l'organisation aurait des activités.

toutefois qu'ils pourrout encore s'adresser à nos ambassades et à nos consulats et faire valoir leurs cas pour obtenir protection.

Canada, mais qui se buteront à une interception dans le cadre de ces activités. Nous soulignons En formulant cette recommandation, nous sommes conscients des difficultés auxquelles seront

confrontés les demandeurs d'asile de bon droit, qui chercheraient peut-être une protection au supplémentaires, il devrait les consacrer à l'élargissement des activités d'interception à l'étranger. admissibles. À notre avis, dès que Citoyenneté et Immigration Canada disposera de ressources Le Comité appuie ces initiatives, qu'il considère comme le moyen le plus économique et le plus

efficace de réduire les longues et coûteuses formalités de renvoi à l'endroit des personnes non étrangères des lignes aériennes, afin de leur apprendre à reconnaître les documents canadiens. transporteurs; l'obligation d'obtenir un visa pour tous les visiteurs; et la sensibilisation des agents admissibles ne viennent pas au Canada. Ces moyens sont : l'application de sanctions à l'endroit des gouvernements cherchant à appliquer, serait de faire en sorte, par divers moyens, que les personnes non de problèmes est le grand nombre de dossiers de renvoi. Une solution évidente, que d'ailleurs le Si banale que cette affirmation paraît, l'une des raisons qui font des renvois une telle source

D. L'interception à l'étranger

17. Le ministre de la Citoyenneté et de l'immigration devrait déposer chaque année un rapport au Parlement dans lequel seraient cités les pays qui se refusent à coopérer dans les cas de renvoi du Canada de leurs ressortissants, avec dans chaque cas le nombre de personnes en cause.

16. Le gouvernement devrait faire davantage pression sur les pays qui se montrent réticents à reprendre leurs ressortissants, en établissant des liens entre leur coopération à cet égard et certaines mesures comme la délivrance des visas, les programmes pour les travailleurs et l'aide extérieure.

Recommandations :

À une échelle plus large, le gouvernement pourrait établir un lien entre l'aide étrangère, qui rend service au pays d'accueil, et la coopération en cas de renvoi, qui, elle, rend service au Canada. Les problèmes avec certains pays ne sont pas nouveaux. Si, jusqu'à maintenant, ceux-ci n'ont pas répondu suffisamment lorsqu'ils ont été pressentis d'une manière normale, le Comité est d'avis qu'il serait temps d'exercer des pressions supplémentaires. Outre les liens dont il est question plus haut, il pourrait être utile de faire en sorte que le ministre dépose chaque année un rapport au Parlement dans lequel seraient cités les pays qui refusent de fournir des documents et de coopérer en accueillant leurs propres ressortissants, avec dans chaque cas le nombre de personnes en cause.

Le Comité estime qu'il faut éviter l'erreur de considérer ce problème comme devant être réglé par les seuls fonctionnaires responsables de l'exécution à Citoyenneté et Immigration Canada. Des liens pourraient être établis, pour certains pays, entre leur refus de reprendre leurs ressortissants et les avantages qu'ils retirent. Par exemple, certains pays envoient au Canada un nombre important de travailleurs saisonniers, ou un grand nombre d'étudiants. Il serait donc possible d'exercer des pressions pour obtenir de la part de ces pays une plus grande collaboration quand il s'agit de reprendre leurs ressortissants, s'ils ne veulent pas perdre au change.

est même impossible d'établir l'inventaire complet de tous les cas de renvoi ou de connaître le nombre d'ordonnances de renvoi en souffrance. On ne dispose donc que d'évaluations approximatives, ce qui gêne la planification des ressources et empêche de fournir aux gestionnaires les données qui pourraient les aider à mieux cerner les problèmes liés aux renvois.

Après une première tentative avortée de modification des systèmes, laquelle a dû être abandonnée faute de fonds suffisants, le ministère, nous a-t-on appris, est en train d'élaborer un système national de gestion des cas qui permettra de suivre les dossiers d'exécution à un coût raisonnable. Ce système sera implanté dans les grands centres au cours de la première moitié de 1999; dans l'intervalle, le bureau de Toronto a reçu un nouveau système local.

Le Comité ne saurait trop insister sur l'importance de ces initiatives à caractère informatique. Sans un bon suivi des renseignements, le ministère non seulement ne peut pas remplir ses fonctions correctement, mais il ne peut pas, non plus, fournir aux organismes de contrôle, comme le vérificateur général et notre Comité, les renseignements indispensables à une analyse en profondeur des problèmes. Outre cela, comme nous l'avons dit, les gestionnaires de Citoyenneté et Immigration Canada ne disposent pas des outils nécessaires pour gérer le programme comme il devrait l'être. Le Comité exhorte donc le gouvernement à donner la priorité à l'élaboration d'outils informatiques pour le renvoi et de la gestion des cas.

Recommandation :

15. En matière de renvoi et de gestion de cas, Citoyenneté et Immigration devrait accorder la priorité à l'élaboration d'outils informatiques modernes, qui soient capables de soutenir sa fonction d'exécution.

C. La coopération des gouvernements étrangers

Lorsqu'une personne arrive au Canada après avoir détruit ou perdu ses documents de voyage et autres pièces d'identité, son renvoi peut s'avérer difficile. Le pays de destination doit être convaincu que la personne renvoyée est un de ses ressortissants. Toutefois, certains pays font obstacle aux renvois légitimes parce qu'ils ne veulent pas reprendre l'individu. Cela se produit parfois, même lorsqu'une entente bilatérale a été conclue avec le pays en question.

Le Comité n'est pas convaincu que le Canada fait tout ce qu'il peut pour persuader ces pays qu'ils ont l'obligation de reprendre leurs ressortissants. M. Roger Tassé constate dans son rapport que les agents d'exécution estiment qu'il serait possible de faire davantage pour convaincre les gouvernements étrangers de collaborer, de fournir des documents de voyage et d'accepter le retour de leurs ressortissants.

Nous souscrivons entièrement à la recommandation 144 d'*Au-delà des chiffres* — « Le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration et les ministères des Affaires étrangères et du Commerce international devraient convenir ensemble d'un ordre de priorité des actions de leurs ministères en vue d'engager la collaboration des pays étrangers pour l'émission de documents de voyage et l'accueil de leurs ressortissants » — mais nous irons plus loin.

À quoi faisons-nous allusion lorsque nous affirmons que les renvois sont un problème? Essentiellement, nous estimons que le Canada a de la difficulté à renvoyer à point nommé les gens qui, juridiquement, n'ont pas le droit de rester ici. Cela mine la confiance du public dans les services qui sont responsables d'appliquer le règlement. Il s'agit maintenant pour le Comité de cerner et d'analyser les divers facteurs qui contribuent à ces difficultés et d'y chercher des solutions.

Citoyenneté et Immigration Canada a établi à l'intention du Comité une liste des principaux obstacles qui l'empêchent d'exécuter les renvois. La voici :

1. Le renvoi des personnes qui sont arrivées sans papiers soulève des complications. Cette absence de papiers est parfois attribuable à un refus de coopérer soit de la part des personnes concernées, qui ne s'occupent pas d'obtenir leurs documents, soit de la part du pays où elles sont censées retourner.

2. Les activités nécessaires pour mener à bien un renvoi exigent beaucoup de ressources, et à l'heure actuelle celles-ci sont restreintes et déjà utilisées au maximum.
3. Les technologies disponibles étant désuètes, il est difficile de suivre les gens à la trace tout au long du processus et impossible de produire toutes les données dont on a besoin.

4. Il existe plusieurs recours juridiques qui retardent le renvoi.

5. Lorsqu'un renvoi est retardé, la personne concernée s'enracine de plus en plus au Canada. S'il ne s'agit pas d'un criminel, un renvoi à ce stade est souvent considéré comme cruel.

À ces difficultés s'ajoutent un certain nombre d'autres raisons susceptibles d'empêcher le renvoi : la suspension des renvois à destination de pays qui présentent un danger; les demandes des tribunaux internationaux, qui prient parfois le Canada de différer à tel ou tel renvoi jusqu'à ce qu'ils aient examiné le cas; la disparition des personnes qui sont prêtes à tout pour ne pas être renvoyées. Ce sont là des problèmes difficiles, et le Comité ne prend pas avoir toutes les réponses. En effet, si les solutions étaient évidentes, elles auraient été appliquées il y a longtemps. Néanmoins, nous allons essayer de traiter la plupart des problèmes que nous avons soulevés et, en plus, de répondre à certaines autres préoccupations sur lesquelles les témoins ont attiré notre attention.

B. Les outils informatiques

Dès le début de notre étude, il est apparu clairement que Citoyenneté et Immigration Canada souffrait d'un sérieux manque de données en ce qui concerne l'exécution de la loi, ce qui l'empêchait de bien mesurer l'ampleur des problèmes et de répondre aux demandes émanant des parlementaires et d'autres personnes. D'ailleurs, dans son rapport de décembre 1997, le vérificateur général a souligné ces lacunes.

Citoyenneté et Immigration Canada ne peut pas suivre un client de manière continue à toutes les étapes du processus, ce qui dans bien des cas empêche le renvoi. Ainsi, on ne peut présenter actuellement un profil complet des endroits où se trouvent tous les cas de renvoi dans le système. Il

Comme nous l'avons dit plus haut, nous sommes d'avis que les problèmes les plus graves dans le domaine de l'application de la loi concernent les renvois, et non pas la détention. De plus, nous n'avons aucune envie de prêter notre voix à des recommandations qui feraient de la détention un problème, alors qu'elle n'en est pas un pour l'instant.

A. La nature du problème

LES RENVOIS

14. La fonction de révision des cas de détention doit continuer d'être exécutée par des personnes n'appartenant pas à Citoyenneté et Immigration Canada.

Recommandation :

Le Comité ne peut approuver cette proposition. Nous jugeons adéquats et appropriés les mécanismes actuels pour la révision des cas de détention. Il nous semble particulièrement utile que les examens soient réalisés par des personnes qui sont indépendantes de Citoyenneté et Immigration Canada et qui ont l'apparence de l'être. Comme l'ont souligné les témoins, cette indépendance a été acquise graduellement au fil des ans et ne doit pas maintenant être sacrifiée. Le Comité est fermement convaincu qu'il faut conserver l'indépendance, en principe et dans la pratique, de la fonction de révision des cas de détention.

Dans le cadre des changements structurels en matière d'immigration proposés dans *Au-delà des chiffres*, il a été proposé d'éliminer les arbitres, qui sont des employés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, et de confier la révision des cas de détention à des agents de détermination de statut, qui seraient des employés de Citoyenneté et Immigration Canada.

13. Citoyenneté et Immigration Canada devrait rejeter les propositions contenues dans *Au-delà des chiffres* visant l'établissement d'un statut provisoire et la détention obligatoire à la perte de ce statut.

Recommandation :

Cependant, c'est surtout parce qu'il n'existe pas de grave problème de détention que le Comité se refuse à adopter l'approche proposée dans *Au-delà des chiffres* à l'égard de la détention. Nous avons plutôt des problèmes de renvoi, sujet dont il sera question dans la prochaine section du rapport. Nous craignons en effet que l'adoption des propositions contenues dans *Au-delà des chiffres* concernant le statut provisoire et la détention risque de causer plus de problèmes que ce que nous connaissons maintenant.

exemple, le demandeur de statut de réfugié qui ne dépose pas à temps les documents voulus risque d'être considéré comme s'étant désisté. Si une personne ne se conforme pas dans les 30 jours à une ordonnance de renvoi, celle-ci se transforme automatiquement en ordonnance d'expulsion et il devient alors pratiquement impossible de revenir au Canada. Pour ce qui est des infractions graves comme l'omission de se présenter pour un examen, une enquête, ou un renvoi, la Loi prévoit déjà la prise d'un mandat d'arrestation.

contiennent-ils pas de salles adéquates pour l'instant, mais cela ne devrait pas être un problème insurmontable. Si, comme nous l'avons déjà dit, le centre de Mississauga doit être remplacé, on pourrait y prévoir des salles d'audience appropriées, au moment d'établir les plans du nouveau bâtiment.

Recommandation :

12. Les audiences de révision des motifs de détention et autres audiences concernant l'immigration devraient être tenues dans les centres de détention, ce qui éviterait la nécessité de menotter les détenus pour les transporter.

D. *Au-delà des chiffres et la détention*

Il doit être clair désormais que le Comité ne peut approuver les propositions principales contenues dans le document *Au-delà des chiffres* portant sur le statut provisoire et la détention. Nous n'avons pas jugé utile d'approfondir la question du statut provisoire puisque nous rejetons l'idée même de la *conséquence* de la violation de ce statut, soit la détention obligatoire.

Plusieurs motifs nous poussent à nous opposer à l'approche présentée à l'égard de la détention dans *Au-delà des chiffres*. Nous estimons que cette approche entraînerait presque certainement une augmentation appréciable de la détention, ce que nous n'ont d'ailleurs pas réfuté les auteurs du rapport lors de leur témoignage. Le Comité accepterait peut-être une telle augmentation, quoique à regret, si la gravité des problèmes d'immigration la rendait inévitable. Cependant, même si le système d'immigration comporte certains problèmes, nous n'avons rien entendu pouvant nous convaincre que leur gravité est telle qu'elle justifie la détention obligatoire ou que celle-ci pourrait constituer une solution aux problèmes d'exécution.

Au-delà des chiffres fait état de craintes au sujet des décisions arbitraires touchant la détention, question qui préoccupe également le Comité, mais nous ne sommes pas convaincus que le système proposé remédierait à la situation. Il risque en fait de l'exacerber. En effet, la détention serait obligatoire dès la perte du statut provisoire pour violation à des règles administratives ou autres, mais l'intéressé aurait toujours la possibilité de présenter des motifs justifiant la violation d'une condition. Les agents seraient donc tenus de prendre en considération un plus grand nombre de facteurs qu'à l'heure actuelle, ce qui aurait pour effet d'accroître considérablement l'aspect discrétionnaire des décisions.

De plus, nous ne sommes pas convaincus que la détention obligatoire devrait ou pourrait être utilisée pour faire respecter les règles. Comme mesure pour assurer la conformité, elle dévie considérablement des principes actuels s'appliquant à la détention, principes que nous acceptons tels quels et ne souhaitons aucunement modifier, à moins d'une situation d'urgence. Nous revenons à cet égard aux valeurs dont nous avons discuté précédemment dans le rapport, dont la principale est la liberté. Nous ne voulons pas priver de leur liberté des gens dont le seul crime est d'avoir violé des règles administratives, comme des exigences de communication.

Cela ne signifie pas qu'il faut renoncer à exiger que les gens respectent les règles et procédures établies. Mais il existe des sanctions pour les personnes qui ne se conforment pas aux règles. Par

Recommandation :

10. Le bref document fourni à tous les détenus aux centres de détention des immigrants devrait être suivi d'une communication verbale dans la langue des détenus afin que ceux-ci comprennent leur situation juridique et les règles de l'institution. Les organisations non gouvernementales devraient être invitées à prêter main-forte à cet égard.

Le Comité a signalé précédemment que le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés s'est prononcé très clairement contre la détention, dans la mesure du possible, des revendicateurs du statut de réfugié et au sujet des conditions en vertu desquelles ceux-ci peuvent être détenus quand cela s'avère nécessaire. Le Comité, ayant étudié attentivement les politiques du Haut-commissariat des Nations Unies sur la détention, estime que les valeurs qu'il appuie, les recommandations qu'il formule dans le présent rapport et les pratiques actuelles en matière de détention (dont nous n'avons pas discuté ici puisqu'il n'était pas nécessaire de le faire) sont tout à fait conformes à la position du Haut-commissariat des Nations Unies.

11. Le gouvernement devrait s'assurer que les demandeurs du statut de réfugié qui ne présentent aucun élément de criminalité ne soient pas détenus avec des criminels.

Recommandation :

Il reste à préciser la position du Comité par rapport à l'opinion exprimée par le Haut-commissariat des Nations Unies, soit que les revendicateurs ne doivent pas être logés avec des criminels, à moins qu'il n'existe aucune autre solution raisonnable. Le Comité fait sienne cette vue et va même plus loin, affirmant que les demandeurs ne devraient jamais être logés avec des criminels. Nous savons que cela ne se produit pas dans les centres de détention de l'Immigration dont nous discutons dans le présent document, soit Mississauga et Laval. Cela pourrait toutefois se produire dans d'autres centres, quand les immigrants sont détenus dans des prisons provinciales. Par conséquent, le Comité exhorte le gouvernement à s'assurer que les demandeurs du statut de réfugié qui ne présentent aucun élément de criminalité ne soient pas détenus avec des criminels.

Un certain nombre de témoins ont évoqué devant le Comité le fait que l'on passe les menottes aux détenus dans les centres de détention de l'immigration. Il serait même arrivé qu'une personne ait été ainsi menottée en présence de ses enfants. La politique voulant que les détenus soient menottés lorsqu'on doit les transporter ailleurs pour une audience ou pour une révision des motifs de leur détention, est compréhensible et nous reconnaissons qu'elle puisse être nécessaire, au nom de la sécurité. Des exceptions à cette règle sont prévues pour les mineurs, les femmes enceintes, les personnes âgées et certains cas à caractère médical.

Néanmoins, nous trouvons cette pratique déplorable. Les personnes en question ne sont pas des criminels, et on devrait s'efforcer de modifier des pratiques qui tendent à les faire passer pour tels. Au lieu qu'il soit toujours nécessaire de transporter les détenus pour leur audience, ce qui coûte cher et mobilise beaucoup de ressources, le Comité propose que les agents et les arbitres de l'immigration se déplacent jusqu'aux centres de détention, afin d'y tenir leurs audiences. Peut-être les centres ne

soient aussi semblables que possible; si cela n'est pas possible dans les installations actuelles à Mississauga, Citoyenneté et Immigration Canada devrait considérer déménager.

Nous connaissons l'utilité du travail accompli par les organisations non gouvernementales dans les centres de détention. Nous savons en outre qu'il existe déjà des partenariats entre Citoyenneté et Immigration Canada et un certain nombre de ces groupes, et nous sommes d'avis qu'il faudrait les renforcer et chercher les moyens de permettre aux ONG d'élargir leur travail. Bien entendu, cette idée concerne également les nombreux autres moyens par lesquels les organisations non gouvernementales aident les immigrants et les réfugiés, mais leur oeuvre est particulièrement essentielle dans les centres de détention.

Recommandations :

- 7. Les conditions dans les centres de détention de l'immigration devraient être uniformes. S'il est impossible d'améliorer le centre de Mississauga, on devrait chercher une nouvelle installation.**

- 8. Citoyenneté et Immigration Canada devrait raffermir ses partenariats avec les organisations non gouvernementales et chercher les moyens de permettre à celles-ci d'élargir le travail qu'elles accomplissent dans les centres de détention de l'immigration.**

Même si, en principe, les enfants ne sont pas gardés dans les centres de détention de l'immigration, ils peuvent demeurer avec leurs parents détenus, afin que la famille ne soit pas séparée si tel est son désir. Toujours difficile, la détention est particulièrement éprouvante pour les enfants. Non seulement elle les prive d'une bonne part de leurs activités normales, mais, surtout, elle les empêche d'aller à l'école. Pour cette raison, le Comité estime qu'il faudrait prendre des dispositions spéciales à l'égard des enfants qui passent plus de sept jours dans un centre de détention et prévoir de leur donner certains cours et une formation linguistique, aux frais du gouvernement fédéral.

Recommandation :

- 9. Les jeunes qui passent plus de sept jours dans un centre de détention devraient avoir accès à des programmes d'enseignement et de formation linguistique, dont les frais seraient assumés par le gouvernement fédéral.**

En parlant aux détenus, des députés ont trouvé que certains détenus éprouvaient un isolement très grand, parce qu'ils ne semblaient pas au courant de leur situation juridique ou de leurs droits. Nous savons que Citoyenneté et Immigration Canada fournit à tous les détenus une brochure dans diverses langues sur leurs droits et sur les règles de l'institution. Cependant, les détenus sont dans une situation nouvelle et éprouvent souvent des problèmes de langue car ils sont parfois analphabètes. Il est clair qu'un document écrit n'est pas toujours suffisant. Nous recommandons donc un suivi verbal dans la langue du détenu dans le cas de ceux qui semblent en avoir besoin, afin que leur position et leurs droits leur apparaissent le plus clairement possible. Les organisations non gouvernementales pourraient avoir un grand rôle à jouer à cet égard.

Le Comité a conclu qu'il fallait uniformiser les conditions des centres de détention des immigrants, et que ceux-ci devraient s'inspirer de celui de Laval. Il est important que ces centres

reľuissaiť pas de propreť, et la qualiteľ de ľ air laissaiť aľ desirer.

Au-delā des chiffres ne fait qu'effleurer les conditions dans les centres de detention, mais les tēmoins du Comitē nous ont alertēs au sujet de problēmes qu'ils percevaient dans ces ētablissements. Les membres du Comitē sont donc allēs visiter, individuellement et en groupe, soit le centre de detention de Mississauga, soit celui de Laval, soit les deux. Plusieurs choses les ont tirapēs. Ceux qui ont visitē les deux centres ont dit que c'ētait le jour et la nuit. La comparaison est au dēsavantage du centre de Mississauga (le Celebrity Inn) qui, entre autres lacunes, manque d'espaces communs intērieurs et ne dispose que d'un espace extērieur exigü et sinistre. Il n'y avait pas non plus d'installations de jeu pour les enfants. Sans ētre extērieurement sale, le centre de Mississauga ne

C. Conditions dans les centres de detention des immigrants

6. Citoyennetē et Immigration Canada devrait envisager la possibilitē d'installer, en coopēratiōn avec les transporteurs aēriens, un systēme visant aľ balayer les documents de voyage des personnes qui se rendent au Canada aľ bord de vols ayant posē des problēmes par le passē.
5. Citoyennetē et Immigration Canada devrait recourir aľ la detention dans les cas oľ ľ identitē d'une personne n'est pas ētablie.

Recommandations :

Le Comitē recommande que Immigration Canada fasse des pressions pour que des techniques de balayage soient utilisēes dans les aēroports ētrangers, de maniēre aľ contrōler les documents de voyage de tous les passagers aľ destination du Canada qui montent aľ bord de vols ayant posē des problēmes de contrōle auparavant. Le fait de balayer les documents de voyage aľ ľ ētranger et de transmettre les donnēes au Canada aurait plusieurs avantages. Cela permettrait d'ētablir sans ľ ombre d'un doute sur quelle ligne aērienne aľ voyagē la personne qui arrive et quel aľ ētē son aēroport d'embarquement. Plus personne ne pourrait faire de fausses dēclarations aľ ce sujet. De plus, le document balayē servirait aľ ētablir ľ identitē que la personne aľ utilisēe pour monter aľ bord de ľ avion. Par consēquent, il deviendrait beaucoup plus facile d'ētablir ľ identitē de cette personne, une fois celle-ci arrivēe au Canada, ce qui rēduirait le nombre des detentions pour ce motif.

Le Comitē tient aľ souligner que cette recommandation ne traduit pas un dēsir de sa part de voir augmenter considrablement le niveau des detentions au Canada. Nous pensons que les moyens technologiques pourraient ētre utilisēs aľ bon escient pour obtenir des renseignements sur les personnes qui arrivent sans papiers. Cela rēduirait du mēme coup la nēcessitē de les dētēnir pour motif d'identitē inconnue.

problēme. Malgrē tout, il continue de dētouter le Canada, comme d'ailleurs les autres gouvernements occidentaux. Parce que la question de ľ identitē personnelle est fondamentale, et pour restaurer la confiance du public dans ľ application de la loi, conformēment aľ son mandat, le Comitē est prēť aľ recommander le recours aľ la detention jusqu'aľ ce que ľ identitē de la personne soit connue.

pour les personnes détenues avant leur expulsion, la détention continue n'est justifiée que si l'ordonnance de renvoi peut être exécutée **dans un délai raisonnable** (tel qu'indiqué dans le texte original).

Le Comité souscrit au principe et à son application. Il convient de se rappeler que ces gens sont détenus afin que la procédure d'immigration puisse suivre son cours. Si la procédure ne peut se poursuivre, ou ne peut être achevée dans un délai prévisible, sans faute attribuable au détenu, il faudrait sérieusement envisager de libérer ce dernier. Cependant, à la suite de notre visite des centres de détention et sur la foi des témoignages entendus, nous concluons que ce principe n'est pas toujours appliqué avec suffisamment de rigueur.

Nous savons que certains cas de détention de longue durée seront raisonnables, en particulier si celle-ci est attribuable aux agissements mêmes du détenu. Dans d'autres cas cependant, nous ne voyons pas la nécessité de poursuivre la détention, quand le renvoi n'est pas imminent; par exemple, à cause de l'inaction des agents d'immigration, d'un danger dans le pays de destination, ou de l'absence de collaboration de la part du pays de renvoi.

Quelle que soit la cause, nous croyons qu'il devrait y avoir un calendrier plus explicite en vertu duquel les personnes détenues qui ne constituent pas un danger public devraient être libérées si le renvoi n'est pas imminent. Que ce délai soit de 90 jours, ou d'une autre période, nous ne sommes pas en mesure d'en décider, mais il devrait être suffisamment long pour donner aux agents toutes les chances d'effectuer le renvoi, et assez court pour les inciter fortement à agir.

Recommandation :

4. Les personnes détenues qui ne sont pas un danger public devraient être relâchées après une période prescrite si, pour une raison qui ne dépend pas d'elles, leur renvoi n'est pas imminent. Il faudrait réécrire les Lignes directrices de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié à cet égard et inclure cette politique dans la nouvelle Loi sur l'immigration.

Comme nous l'avons noté au début du texte, il y a deux grands motifs de détention, et jusqu'ici nous avons traité de la détention comme moyen de garantir qu'une personne sera présente aux auditions de l'immigration ou pour son renvoi. Ce motif, et celui du danger public, sont de loin les deux plus importants pour la détention des immigrants.

Le Comité souligne cependant qu'une disposition peu utilisée de la *Loi sur l'immigration* permet la détention d'un immigrant dont l'identité n'est pas établie. En vertu de cette disposition, un arbitre doit cependant se prononcer sur la détention tous les sept jours. Nous abordons ce point parce qu'il fait partie de notre mandat : restaurer la confiance du public dans l'application des lois sur l'immigration. Nous sommes conscients que cela compromet la crédibilité que de savoir que des gens arrivent au Canada sans documents de voyage, parfois sans papiers, affirmant parfois ignorer tout du vol par lequel ils sont arrivés, et se voient autorisés à entrer au pays et à demeurer en liberté en attendant l'audition de leur requête de statut de réfugié.

Nous savons que Citoyenneté et Immigration Canada a entrepris plusieurs démarches législatives et administratives par le passé, et en entreprend encore avec succès, pour régler ce

d'immigration, elles sont plutôt superficielles, comparativement aux Lignes directrices de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Nous estimons que des directives ministérielles plus détaillées permettraient de prendre des décisions plus judicieuses au départ et favoriseraient une plus grande uniformité dans tout le pays. Roger Tassé, qui a examiné les questions d'application pour le compte du Ministère en 1995, a signalé que des agents d'immigration de première ligne ont réclamé des critères pour les aider à prendre des décisions en matière de détention et de mise en liberté². Il se pourrait également, comme l'a souligné un témoin, que de meilleures lignes directrices, qui indiquent plus clairement les raisons de la détention, contribuent à dissiper l'impression que certaines décisions trahissent du racisme.

Nous savons que Citoyenneté et Immigration Canada travaille depuis un certain temps à l'élaboration de nouvelles lignes directrices, et nous suggérons qu'elles soient présentées le plus tôt possible. En plus de fournir des renseignements plus détaillés sur les critères de détention et de mise en liberté, nous attendons à ce qu'elles traitent plus en profondeur de l'importance de la liberté individuelle et qu'elles fassent ressortir la nécessité d'examiner toutes les autres possibilités avant de priver une personne de sa liberté. Un certain nombre de principes et d'approches dans les nouvelles lignes directrices de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié semblent également utiles pour faciliter la décision des agents d'immigration en matière de détention.

Nous nous attendons également à ce que des directives soient données aux agents aux fins de l'évaluation de la durée de détention, si possible. Si l'on sait dès le départ que la détention sera de longue durée, il faudrait envisager la mise en liberté en attendant que les dispositions nécessaires aient été prises, au lieu de détention la personne pendant tout ce temps.

Lors de l'introduction des lignes directrices, il devrait y avoir une période de formation qui permettrait aux agents de se familiariser avec leur contenu, de saisir la gravité de la décision et de mieux uniformiser les décisions.

Recommandations :

1. Citoyenneté et Immigration Canada devrait donner priorité à la mise en oeuvre des nouvelles lignes directrices sur la détention que devront appliquer les agents d'immigration afin d'assurer une certaine uniformité dans tout le pays.
2. La détention devrait être imposée uniquement si les lignes directrices ont été scrupuleusement suivies et seulement en dernier recours, une fois que la possibilité de libération conditionnelle a été étudiée attentivement et écartée.
3. Les nouvelles lignes directrices réfugié devraient s'accompagner d'une formation poussée pour toutes les personnes qui devront les appliquer.

Les nouvelles lignes directrices de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié traitent en détail de la détention de longue durée. Elles tiennent pour principe que la détention doit durer un temps raisonnable, en fonction des circonstances du cas. Elles indiquent notamment que

B. Critères de détention

besoins spéciaux découlant d'expériences passées. On pense ici, par exemple, aux victimes de torture, qui pourraient subir de nouveaux traumatismes si elles étaient détenues. Le Comité reconnaît le bien-fondé de ce point de vue et s'opposerait à toute proposition de modification législative qui n'en tiendrait pas compte.

En général, le Comité appuie les critères de détention actuellement prévus dans la *Loi sur l'immigration*. Nous croyons toutefois que certains de ces critères devraient être appliqués différemment. Il est clair que les personnes qui pourraient représenter un danger public devraient être détenues, tout comme celles que l'on croit inadmissibles au Canada pour des motifs très graves. C'est le cas, par exemple, des terroristes, des criminels de guerre et des personnes présentant des risques pour la sécurité.

Outre ces motifs, la raison la plus fréquente justifiant la détention est la probabilité que la personne ne se présente pas pour les formalités d'immigration ou de renvoi du Canada. Toutefois, avant que l'ordonnance de détention ne soit rendue, des solutions de rechange à la détention, assorties ou non de conditions, sont envisagées si l'on estime que ces mesures réduiront à un niveau acceptable le risque qu'une personne ne se présente pas. Ces solutions de rechange sont le cautionnement en espèces, le gage conditionnel, ou la promesse de comparaitre. Le Comité a été informé du succès du programme de cautionnements en vigueur à Toronto qui permet aux personnes qui ne peuvent pas offrir de garanties d'être libérées sous promesse de comparaitre. Ce programme prévoit la surveillance de ces personnes. Des modalités et des conditions peuvent également être utilisées pour réduire les risques, comme l'imposition d'exigences de rapport, de restrictions concernant les déplacements, etc.

Bon nombre de témoins de sources non gouvernementales ayant comparu devant le Comité nous ont dit que les décisions de détention des personnes sous prétexte qu'elles pourraient ne pas se présenter au moment voulu étaient souvent arbitraires et manquaient d'uniformité. Ils estimaient que les critères étaient appliqués différemment dans différentes régions du pays et que la durée de la détention variait également selon les endroits.

Le Comité sait qu'il y a toujours deux côtés à une médaille et que sans consulter le dossier de la personne détenue, il est impossible de savoir si la détention est justifiée ou si elle doit se poursuivre. Néanmoins, il a été troublé de constater qu'il y a des décisions erronées dans ce domaine.

Nous savons que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a récemment distribué des *Lignes directrices sur la détention* afin d'aider dans leurs décisions les arbitres, qui sont les agents qui revoient les décisions de détention prises par les agents de Citoyenneté et Immigration Canada. Le Comité espère que ces lignes directrices amélioreront considérablement l'uniformité des décisions des arbitres en matière de détention ou de mise en liberté.

Le Comité a examiné les directives actuelles sur la détention que Citoyenneté et Immigration Canada a données aux agents d'immigration. Même si ces directives couvrent un certain nombre d'indicateurs concernant la probabilité qu'une personne soit disponible pour les formalités

dans le système. Comme nous l'avons dit, c'est le profond pessimisme du rapport *Au-delà des chiffres* sur ces deux sujets qui a motivé le renvoi de la question au Comité.

Certes, l'application de la loi pose effectivement quelques problèmes, mais le Comité ne croit pas qu'ils soient aussi graves que le laisse entendre *Au-delà des chiffres*. Par exemple, dans le domaine des renvois, des progrès sensibles sont enregistrés depuis quelques années. En 1997, le nombre de renvois était de 36,5 p. 100 supérieur à 1996, année au cours de laquelle il avait déjà augmenté de 21,7 p. 100. À l'heure actuelle, on compte 8 000 dossiers actifs de renvoi, ce qui n'est pas excessif, si l'on songe que plus d'un million d'immigrants sont entrés au Canada au cours des cinq dernières années seulement. Cela dit, Citoyenneté et Immigration Canada et le Comité sont conscients qu'il existe des problèmes sur le plan de l'application de la loi, et ils sont bien décidés à y apporter des solutions. Nous espérons que le présent rapport ira dans ce sens.

LA DÉTENTION

A. Valeurs

La liberté est une valeur fondamentale de la société canadienne. Nous chérissons notre propre liberté et celle des autres et ne la retirons que pour des raisons valables, imposées par la loi, et au moyen de processus qui sont justes et perçus comme tels. En général, avant de recourir à la détention, nous cherchons d'autres solutions qui sont conformes aux objectifs que nous tentons d'atteindre. Si la détention est nécessaire, nous essayons d'en limiter la durée si c'est possible, et nous faisons valoir les règles et les règlements qui visent à faire en sorte que les détenus sont traités humainement et que leurs droits et leur dignité sont respectés.

Ces valeurs ne changent pas du simple fait qu'une personne est détenue pour des motifs liés à l'immigration et qu'elle n'est pas canadienne. Dans le contexte de l'immigration, la détention vise deux buts : protéger les Canadiens des particuliers qui pourraient présenter un risque pour leur sécurité, et maintenir l'intégrité de la *Loi sur l'immigration*. La détention contribue à ce deuxième objectif en facilitant les formalités d'immigration et les mesures d'exécution nécessaires, y compris le renvoi des personnes qui peuvent légalement être renvoyées du Canada. C'est à cette seule condition, appliquée en temps utile, que le public pourra continuer de faire confiance au système.

Parmi les personnes détenues pour des motifs liés à l'immigration, très peu seront des demandeurs du statut de réfugié⁺, c'est-à-dire des personnes qui demandent la protection du Canada et dont la cause sera entendue, en temps utile, par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Tant que la Commission n'aura pas rendu sa décision, on ne saura pas si un demandeur sera considéré comme un réfugié au sens de la Convention. Le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés estime que la détention des demandeurs du statut de réfugié n'est pas souhaitable en soi mais, si elle est nécessaire, il exhorte les pays à reconnaître les conséquences graves qu'elle peut avoir sur des personnes déjà vulnérables, en particulier les femmes seules, les enfants, les mineurs non accompagnés et les personnes qui, sur le plan de la santé ou sur le plan psychologique, ont des

⁺ Parmi les 100 personnes sous garde en avril 1998 qui n'étaient pas des criminelles, 15 demandaient le statut de réfugié.

obtenir et conserver ce nouveau statut qu'à condition de remplir les demandes et de satisfaire aux conditions et exigences prescrites par la *Loi sur l'immigration* et son Règlement afférent. Le statut provisoire pourrait être accordé aux personnes se trouvant dans une situation donnée et qui : ne constituent pas un danger public; sont susceptibles de se présenter pour les formalités d'immigration en cas de besoin; collaboreront avec les autorités et se plient aux conditions obligatoires et à toutes les conditions discrétionnaires éventuelles associées au statut. En association avec ce projet, les auteurs prévoient l'établissement d'un suivi automatisé, que rendrait possible un système d'identification anthropométrique, certaines caractéristiques étant incluses dans une carte à puce que détendrait chaque client.

Les personnes qui ne respecteraient pas les conditions associées au statut provisoire seraient détenues et, sauf empêchements, renvoyées du Canada. Ainsi, on peut prévoir que, si cette nouvelle approche était adoptée aux fins d'encourager le respect des règles, la détention pourrait être appliquée dans un certain nombre de situations où elle ne l'est pas à l'heure actuelle. Les auteurs insistent pour dire que les locaux de détention devraient offrir la possibilité de recourir à des moyens propres à favoriser le respect de la loi : appareils téléphoniques, conseils juridiques, etc.

Sur le plan de l'application de la loi, *Au-delà des chiffres* suggère aussi le regroupement de certaines fonctions exercées, d'une part par les agents principaux d'immigration, qui actuellement sont chargés des décisions en cas de violation simple de la Loi, dont certaines décisions menant à la détention, et, d'autre part, par les arbitres, qui prennent les décisions dans les cas les plus compliqués, y compris lorsqu'il s'agit de réviser la situation des détenus. Les agents de détermination agiraient en remplacement des arbitres dans un cadre administratif. D'après le raisonnement des auteurs, comme les arbitres ne font guère que confirmer les conclusions des agents principaux qui ont rédigé les rapports, ce nouveau système serait plus rapide et plus efficace, puisqu'il éliminerait de multiples transferts de dossiers. Il pourrait y avoir révision dans les cas les plus importants.

L'APPROCHE DU COMITÉ DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

Même si *Au-delà des chiffres* avance de nombreuses autres propositions en ce qui concerne le respect des règles d'immigration, le Comité est conscient que les recommandations touchant le statut provisoire, la détention en cas de violation des règles associées à ce statut et le rôle des arbitres sont celles qui comptent le plus dans la vision du Groupe de travail. Il a donc l'intention de s'attacher d'abord à ces recommandations, et de les étudier en détail, non sans tenir compte néanmoins d'un certain nombre d'autres recommandations. D'autre part, de nombreux témoins ont signalé au Comité divers problèmes qu'ils jugent urgents, dont certains ne sont pas mentionnés dans *Au-delà des chiffres*. Le Comité compte donc se pencher sur ces questions également.

Pour commencer, toutefois, le Comité souhaite faire quelques commentaires sur l'application du règlement par Citoyenneté et Immigration Canada et sur la question de la confiance du public

3 Les conditions obligatoires seraient : respecter les délais serrés liés à la présentation d'une demande d'asile; se prêter aux vérifications de sécurité et aux contrôles à caractère pénal; tenir le Ministère informé de tout changement d'adresse; subir un examen médical dès son arrivée; se présenter comme convenu; enfin, coopérer avec les autorités pour obtenir ses documents de voyage.

Le document *Au-delà des chiffres* propose la mise en place d'un nouveau statut, dit « statut provisoire », englobant les situations de ceux qui n'ont aucun autre statut. Les clients ne pourraient

B. Principales solutions proposées dans *Au-delà des chiffres*

comparu, de même que les membres du Comité. Cette impression que les détentions sont arbitraires préoccupe beaucoup les témoins qui ont d'immigration, font-ils remarquer, et les normes semblent varier beaucoup d'un bureau à l'autre. La détention est perçue comme arbitraire. Les lignes directrices font défaut aux agents passeport, sont remises à plus tard. Enfin, les auteurs d'*Au-delà des chiffres* s'inquiètent du fait que formalités qui pourraient être remplies au début du processus, comme la signature d'une demande de à un manque de coordination et de contrôle. Par exemple, remarquent les auteurs, certaines plusieurs des activités nécessaires à la réalisation d'un renvoi sont traitées séparément, ce qui aboutit La structure d'organisation étant fondée sur la procédure à Citoyenneté et Immigration Canada,

répercussions pour eux — ou au refus de coopérer d'un gouvernement étranger. peut-être attribuable à un refus de la part des clients de coopérer — ce qui n'entraîne guère de l'étape du renvoi, de nombreux retards surviennent en raison de l'absence de documents de voyage, renvoi. Par conséquent, concluent les auteurs, le client n'a aucun intérêt à respecter les conditions. À respecte les éventuelles conditions et dispositions concernant son admission, son séjour ou son suivre les clients », ils entendent qu'aucune vérification ne peut être faite pour savoir si le client Les auteurs d'*Au-delà des chiffres* reprennent chacun de ces points un à un. Par « incapacité de

- la perception du caractère arbitraire des décisions de détention².
- une structure d'organisation fondée sur la procédure;
- des retards à l'étape du renvoi;
- l'incapacité de suivre efficacement les clients;

L'observation volontaire des règles découlant de la Loi. Ces problèmes sont caractérisés par : régime actuel, le « manque de continuité dans l'application de la Loi » et l'absence de motivations du ceux qui ne se conforment pas au régime. Le rapport cite, comme deux des grands problèmes du sur la création d'outils législatifs et de procédures qui rendront possibles la détention et le renvoi de La méthode préconisée dans le rapport pour résoudre ces problèmes consiste à mettre l'accent

continueront de rester et de se perdre dans la nature¹. conformer aux ordonnances de renvoi ou à se présenter aux autorités comme ils y sont tenus, les gens Le système mis en place pour faire respecter la Loi ne suffit plus à la tâche. Si on ne les motive pas à se séjour. Le ministère n'a ni les moyens ni peut-être la volonté de traiter avec eux comme il le devrait. entrent au pays bien qu'inadmissibles ou qui sont frappés d'une ordonnance de renvoi durant leur ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration ne peut pas contrôler la vaste quantité de gens qui plier à la Loi parce que, comme il est aujourd'hui conçu, le régime leur permettra de s'en tirer. Le Certaines personnes qui viennent au Canada ont constaté qu'il vaut peut-être mieux ne pas se

IMMIGRATION, DÉTENTION ET RENVOIS

INTRODUCTION

Le 25 novembre 1996, l'honorable Lucienne Robillard, ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, a créé le Groupe consultatif de la révision de la législation qu'elle a chargé d'effectuer un examen approfondi de la législation et des politiques canadiennes en matière d'immigration. Cette mission complexe a été confiée à trois personnes. Le président du Groupe, M. Robert Trempe, a été haut fonctionnaire au Québec pendant de nombreuses années, son dernier poste ayant été celui de sous-ministre adjoint dans l'ancien ministère des Affaires internationales et des Communautés culturelles. Mme Susan Davis, qui est avocate, a siégé au Comité consultatif du statut de réfugié, l'organe qui conseillait le ministre en matière de demandes d'asile avant la constitution de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié; elle a également occupé, entre autres, le poste d'agent de protection au Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Quant à Mme Roslyn Kunin, elle est Directrice exécutive de l'Institution Laurier et présidente de sa propre maison d'experts-conseils. De 1973 à 1993, elle a occupé un poste d'économiste dans l'ancien ministère de l'Emploi et de l'Immigration.

Au début de janvier 1998, le Groupe consultatif a publié son rapport, sous le titre *Au-delà des chiffres : L'immigration de demain au Canada*. Tout en y proposant de nombreuses recommandations concernant l'application de la Loi, le Groupe souligne à quel point cette question du respect de la Loi est compliquée et préoccupe l'opinion. Les auteurs concluent à la nécessité d'un débat public plus large et ils recommandent que le dossier soit renvoyé au Comité permanent de la Citoyenneté et de l'Immigration, qui pourrait, éventuellement, « convoquer des témoins de l'administration et de l'extérieur, réunir des données et publier un rapport spécial ».

D'où la recommandation 155 :

Comme les ordonnances de détention et d'expulsion du Canada suscitent beaucoup d'intérêt et qu'il est nécessaire de rétablir la confiance du public dans leur efficacité, la question devrait être référée au Comité permanent de la Citoyenneté et de l'Immigration de la Chambre des communes, pour examen.

Dans une lettre du 23 janvier 1998 adressée au président du Comité permanent, M. Stan Dromiskiy, la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration invite le comité à entreprendre la tâche énoncée dans la recommandation 155, ce que le comité a accepté.

POINTS SAILLANTS DU CHAPITRE 8 DE AU-DELA DES CHIFFRES : LE RESPECT DES RÈGLES : AU CRÉDIT DU RÉGIME

A. Analyse des problèmes dans Au-delà des chiffres

Le rapport *Au-delà des chiffres* est à la fois franc et pessimiste dans son analyse des difficultés associées au régime actuel d'application de la législation relative à l'immigration et de la capacité de Citoyenneté et Immigration Canada de surmonter ces difficultés :

TABLE DES MATIÈRES

1	INTRODUCTION	1
1	POINTS SAILLANTS DU CHAPITRE 8 DE AU-DELÀ DES CHIFFRES : LE RESPECT DES RÈGLES : AU CRÉDIT DU RÉGIME	1
1	A. Analyse des problèmes dans Au-delà des chiffres	1
2	B. Principales solutions proposées dans Au-delà des chiffres	2
3	L'APPROCHE DU COMITÉ DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION	3
4	LA DÉTENTION	4
4	A. Valeurs	4
5	B. Critères de détention	5
8	C. Conditions dans les centres de détention des immigrants	8
11	D. Au-delà des chiffres et la détention	11
12	LES RENVOIS	12
12	A. La nature du problème	12
13	B. Les outils informatiques	13
14	C. La coopération des gouvernements étrangers	14
15	D. L'interception à l'étranger	15
16	E. L'évaluation des risques	16
17	F. Les évaluations des considérations d'ordre humanitaire	17
18	G. Le renvoi de résidents de longue date au Canada	18
19	H. Le Comité consultatif sur la situation dans les pays de renvoi	19
20	I. Le droit international	20
21	J. Les criminels de guerre	21
21	K. Le transport maritime	21
22	L. La nécessité d'un code d'éthique ou de conduite	22
23	M. Organisme de surveillance	23
25	SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS	25
29	ANNEXE A — LISTE DES TÉMOINS	29
33	DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	33
35	OPINION DISSIDENTE DE L'OPPOSITION OFFICIELLE	35
39	PROCÈS-VERBAL	39

LE COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité a examiné la recommandation 155 du rapport du Groupe consultatif sur la révision de la législation intitulé : *Au-delà des chiffres : l'immigration de demain au Canada* traitant particulièrement de détention et d'ordonnances d'expulsion. Le Comité a convenu de présenter le rapport qui suit.

LE COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

PRÉSIDENT

Stan Dromisky
Thunder Bay — Atikokan (Ont.)

VICE-PRÉSIDENTS

Raymonde Folco
John Reynolds
Laval-Ouest (Qué.)
West Vancouver — Sunshine Coast
(C.B.)

MEMBRES

Jean Augustine
Sarmite Bulte
Norman Doyle
Jocelyne Girard-Bujold
Louise Hardy
Sophia Leung
Steve Mahoney
John N. McKay
Grant McNally
Réal Ménard
Maria Minna
Deepak Obhrai
Jacques Saada

Etobicoke — Lakeshore (Ont.)
Parkdale — High Park (Ont.)
St. John's-Est (T.-N.)
Jonquière (Qué.)
Yukon (Yn)
Vancouver Kingsway (C.B.)
Mississauga-Ouest (Ont.)
Scarborough-Est (Ont.)
Dewdney — Alouette (C.B.)
Hochelega — Maisonneuve (Qué.)
Beaches — East York (Ont.)
Calgary-Est (Alb.)
Brossard — La Prairie (Qué.)

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Ellen Savage

ATTACHÉS DE RECHERCHE DU COMITÉ

Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement
Margaret Young

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Aussi disponible par Parliamentary Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Edition, Ottawa, Canada K1A 0S9

Juin 1998

Stan Dromisky
Président

Rapport du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration

IMMIGRATION DÉTENTION ET RENVOI

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

